REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE MOULOUD MAMMERI DE TIZI-OUZOU

FACULTE DES SCIENCES ECONOMIQUES, COMMERCIALES ET DE GESTION

Département des Sciences Economiques

Mémoire
En vue de l'obtention du diplôme de Magistère en Sciences Economiques

Option :
Economie Publique Locale et Gestion des Collectivités Locales.

Thème

Contribution à l'étude de l'efficacité et de l'équité de l'action sociale des collectivités territoriales algériennes :

Application aux collectivités territoriales de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Présenté par :
BENAMARA-SAIT Karima

Sous la direction de :
Dr AHMED ZAID-CHERTOUK Malika

Devant le jury composé de :

1 – Pr. Mohamed Cherif BELMIHOUB, Professeur, ENA-Alger, Président.

2 –Dr. Malika AHMED ZAID-CHERTOUK, Maître de Conférences, UMMTO, Rapporteur.

3 – Pr. Zohra BOURAS, Professeur, ENA-Alger, Examinatrice.

4 – Dr. Djamal SI MOHAMMED, Maître de Conférences, UMMTO, Examinateur.

Date de soutenance : 26/01/2009.

Année Universitaire : 2008/2009

Remerciements

Mes vifs remerciements s'adressent à Mme Malika AHMED ZAID, qui a accepté de diriger ce travail. Je la remercie pour ces précieuses aides et orientations, pour sa sympathie et pour la confiance qu'elle a placée en moi. Qu'elle trouve ici ma parfaite reconnaissance.

Mes remerciements chaleureux s'adressent, aussi, au Professeur M.C BELMIHOUB, pour l'honneur qu'il me fait en acceptant de présider le jury de soutenance de ce mémoire, à Mme Z. BOURAS et Mr. Dj. SI MOHAMMED, pour avoir accepté d'examiner ce travail.

Je tiens également à remercier Mr. TIGHA (DAS de la Wilaya de Tizi-Ouzou), pour les facilités qu'il m'a données lors de mon enquête au niveau de ses services, à Mr. R. HAMMICHE quant à son aide dans l'enquête au niveau des communes, et l'ensemble des fonctionnaires de la Wilaya de Tizi-Ouzou, qui ont contribué de près ou de loin à la réalisation de ce travail.

Je ne dois pas oublier de rendre hommage à tous les enseignants qui ont contribué à ma formation, notamment ceux de l'ENA- Alger, et ceux de la PG, « Economie Publique Locale et Gestion des Collectivités Locales », U.M.M.T.O.

A tous, merci...

Dédicaces

- ✓ *A mon cher fils « Farid » et à mon mari ;*
- ✓ *A mes très chers parents ;*
- ✓ *A ma famille SAIT ;*
- ✓ *A ma belle famille BENAMARA ;*
- ✓ *A mes collègues.*

A tous, je rends hommage…

Sommaire :

Remerciements……..……..…A
Dédicaces ……..……..B
Sommaire……...…….……I-II

Introduction générale……...……1

Chapitre I: Les débats théoriques sur la justification de l'action sociale

Introduction du chapitre……..…….9

Section 01 : L'action sociale dans l'analyse économique de l'Etat..... 10
Sous section (1) : L'économie du « Bien-être » à la définition du social du marché 10
Sous section (2) : Les fonctions de l'Etat : L'approche de Musgrave 18
Sous section (3) : La théorie de la justice à la formalisation du social de l'Etat..... 24

Section 02 : L'action sociale dans l'approche sociopolitique de l'Etat 33
Sous section (1) : Construction de la demande de l'Etat-social 33
Sous section (2) : L'évolution du rôle de l'Etat-providence..... 39
Sous section (3) : Dimension et objectifs des politiques sociales..... 49

Conclusion du chapitre : 53

Chapitre II: L'action sociale locale: Fondements et paradigmes

Introduction du chapitre..... 54

Section 01 : La décentralisation : Un renforcement de l'efficacité et de l'équité de l'action sociale. 55
Sous section (1) : Justification théorique de la décentralisation 55
Sous section (2) : Des politiques publiques aux politiques publiques locales 64
Sous section (3) : De la spécificité des politiques sociales locales..... 72

Section 02 : Le développement social local : Un nouveau fondement pour l'action sociale locale. 84
Sous section (1) : Développement local et la réconciliation entre l'économique et le social. 84
Sous section (2) : Le développement communautaire à l'origine du développement social local 92
Sous section (3) : L'ESS comme modèle de développement social local. 98

Conclusion du chapitre 105

Chapitre III: L'évolution de l'action sociale en Algérie : Du "central" au "local"

Introduction du chapitre 106

Section 01 : Genèse de la prise en charge du social en Algérie 107

Sous section (1) : Mesure et profil de la pauvreté en Algérie. 107

Sous section (2) : Monopole de l'action par l'Etat : L'ère de la planification centralisée. 114

Sous section (3) : Mise en œuvre de la solidarité nationale : Assurer la cohésion sociale face à la crise. 120

Section 02 : Les collectivités territoriales : Acteurs institutionnels de l'action sociale locale**.** 133

Sous-section (1) : Mise en œuvre de la décentralisation en Algérie 133

Sous-section (2) : Le rôle des collectivités territoriales dans le processus d'action sociale. 140

Sous section (3) : Facteurs « sociaux-locaux » favorisant l'émergence d'une action sociale locale. 146

Conclusion du chapitre 152

Chapitre IV: Evaluation de l'action sociale des collectivités territoriales de la Wilaya de Tizi-Ouzou : Entre "action déconcentrée" et "action décentralisée"

Introduction du chapitre 153

Section 01 : Dimension et contenu de l'action sociale des C.T de la Wilaya de Tizi-Ouzou 154

Sous section (1) : Présentation du cadre de l'analyse 154

Sous section (2) : Etude de l'efficacité de l'action sociale niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou à travers la consistance et le contenu de l'action 166

Sous section (3) : Etude de l'efficacité du cadre organisationnel et fonctionnel 179

Section 02 : Evaluation de l'efficacité et de l'équité de l'action sociale des C.T de Tizi-Ouzou : Illustration par quelques actions 188

Sous section (1) : Evaluation des dispositifs « IAIG » et « ESIL »: efficacité limitée, logique d'assistanat ancrée et équité très discutable 188

Sous section (2) : Efficacité et équité des projets de développement social : illustration à travers l'action associative et le développement communautaire 194

Sous section (3) : Analyse des résultats et limites de la recherche 200

Conclusion du chapitre 207

Conclusion générale……..…….208

Index des tableaux, figures et graphiques……..……..……..……..211
Index des abréviations……..……...….213
Bibliographie……..……214
Annexes...……...223
Table des matières……243

Introduction générale

Les débats actuels autour de la fonction économique de « redistribution » qu'exerce l'Etat ne portent pas uniquement, comme au début du siècle, sur la légitimité de l'Etat et de son action. L'édification et l'institutionnalisation de l'Etat-providence - depuis 1945 notamment - ont consacré cette fonction devenue acte régulier qui s'inscrit dans les dépenses budgétaires de l'Etat et fonction indispensable pour la correction des inégalités produites dans la répartition du revenu national, dans la finalité d'assurer l'équité et la cohésion sociale. Etant donné l'importance prise par cette fonction dans les processus d'action publique, ces débats se sont recentrés sur l'étude et l'évaluation des mécanismes de sa mise en œuvre, de l'orientation de ces dépenses de redistribution et de leurs retombées sur l'objectif d'atténuation des inégalités sociales.

En Algérie, la part de ces transferts sociaux dans les dépenses publiques est très importante. Ils ont connu un développement positif de 1985 à 1992, année où les transferts sociaux ont absorbé le quart des dépenses budgétaires. Leur part a été ramenée à 16%, soit 6% du PIB, durant la période de l'application du PAS mais a aussitôt grimpé pour atteindre 8% du PIB en 2000 et 11% en 2007[1]. L'actualité algérienne n'est donc pas déconnectée du contexte mondial et les questions posées sur l'efficacité de cet appareil redistributif se posent également dans l'étude de l'Etat-providence Algérien.

Ces débats autour de l'Etat-providence ne datent pas d'aujourd'hui, ils trouvèrent origine il y a une trentaine d'années. P. Rosanvallon[2] résume ces questions par une genèse de ce qu'il appelle « la crise de l'Etat-providence » qui, selon ses propres termes, a commencé au début des années 1970 et se distingue en trois dimensions. La première est la crise financière déclenchée suite à l'accroissement des dépenses publiques avec un niveau d'augmentation allant de 7 à 8%, alors que les recettes n'augmentaient plus que de 1 à 3%. La seconde est la crise idéologique qui a marqué les années 1980, elle traduit la suspicion dans laquelle « l'Etat-entrepreneur » est alors tenu de tout gérer efficacement. Elle correspond à la remise en cause d'une machinerie de plus en plus opaque et de plus en plus bureaucratique, qui brouille la perception des finalités et entraîne une crise de légitimité. La troisième a vu ses prémices au début des années 1990, elle est relative à la question sociale. Elle trouve origine dans deux problèmes majeurs : la désagrégation des principes organisateurs de la solidarité au sein des groupes sociaux (famille, village, communauté

[1] MAHIOU (A) et HENRY (R), « Où va l'Algérie ? », éd. Karthala-Irema, 2003, p.142.
[2] ROSANVALLON (P), « la nouvelle question sociale : repenser l'Etat-providence », Ed. Le Seuil, 1998, p.9.

paysanne pour l'espace rural et le corps des métiers pour l'espace urbain) et l'échec de la conception traditionnelle des droits sociaux.

Dans cette situation, ces questions ne s'inscrivent pas dans une perspective de recherche d'une voie pour la « re-légitimation » de l'Etat, mais d'une voie pour une justification et une reconfiguration de l'intervention publique visant à maintenir la cohésion sociale. Cette crise est accentuée par la demande éperdue d'assurance et d'assistance exprimée par les populations modernes, ce qui crée de l'insécurité sociale et remet en cause des constructions complexes et déjà assez fragiles, des systèmes de protection, d'assurance et d'assistance sociale[1]. Cette remise en cause, du point de vue économique, porte sur l'importance des dépenses sociales à engager.

A partir de ces idées, qui trouvent déjà leur origine dans les « poor-laws » en Angleterre dès le 17ème siècle. Elles visaient l'amélioration des conditions de vie des populations démunies. Au 20ème siècle, le rôle social de l'Etat est reconnu comme mission incontournable, influencée par la théorie économique de l'Etat et les courants philosophiques de la « justice sociale » et de « l'équité »[2].

La politique sociale devient ainsi une action publique définie comme étant un ensemble de mesures sociales qui peuvent se présenter sous forme de : mesures juridiques, production directe de prestations et de services, garanties financières et mesures fiscales, s'adressant à des individus ou groupes de personnes âgées, handicapées, pauvres, vivant dans la précarité et autres. Ces mesures visent la satisfaction d'un certain nombre de besoins essentiels, qui s'étendent de l'alimentation pour la survie à l'emploi, à la santé, à l'hygiène, au logement…etc. Cette politique sociale est définie dans une stratégie et une finalité d'équité et d'efficacité[3], qui vise, en premier lieu, la réduction des inégalités entre individus, la meilleure adaptation de la production de cette politique aux besoins des individus avec une meilleure adaptation coût/efficacité.

Les politiques sociales au 20ème siècle ont connu une croissance emblématique dans la finalité de lutter contre les problèmes sociaux persistants de cette époque principalement la pauvreté, sous ses nouvelles formes : les inégalités et l'exclusion sociale. Cette lutte contre ce type de problèmes sociaux est également devenue « le label » de certaines institutions internationales, telles que la Banque Mondiale, les Nation Unies

[1] CASTEL (R.), « L'insécurité sociale : qu'est ce qu'être protégé ? », co-éd. Le Seuil et La République des Idées, 2003, p.6.
[2] Il s'agit notamment des travaux de J.RAWLS (1971) suivis par ceux d'A.SEN.
[3] GREFFE (X), « La politique sociale : étude critique », éd. PUF, 1975, p.10-25.

(PNUD, OMS…). Elle s'inscrit également dans les axes principaux des objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

La politique sociale est aussi présente au niveau local, car dans le cadre d'une organisation décentralisée de la production de l'action publique, la fonction sociale des entités décentralisées prime, appuyée par les finalités d'équité et d'efficacité, compte tenu de la proximité territoriale donc une meilleure information et une meilleure connaissance des besoins locaux. Par ailleurs, la mise en œuvre des pratiques accompagnants la décentralisation conduirait à optimiser la pratique de la démocratie participative qui suppose la meilleure réalisation des objectifs d'efficacité et d'équité dans la mise en œuvre de l'action publique.

Cette remise en cause de l'efficacité et de la pertinence de l'action sociale publique a appelé à une révision de l'intervention, en la situant dans une approche intégrée[1]. Ceci par la multiplication des acteurs et des disciplines concernées par ces processus d'actions, dans la finalité de mieux répondre aux attentes des populations et de mobiliser des ressources extra publiques. Cette démarche a conduit également à la diversification des mesures et des logiques visant à prendre en charge la question sociale, en passant de dynamiques « d'assistance » à des dynamiques « d'insertion », « d'accompagnement » et « de développement social ».

Intérêt du sujet :

L'action sociale locale se présente comme l'un des services publics locaux dont la production est prise en charge par les collectivités locales, soit, par des actions localement initiées ou produites avec l'appui des services centraux dans le cadre de programmes nationaux. C'est ainsi que le financement de cette action se fait par des mécanismes différents dans le cadre de la fonction économique de redistribution, par laquelle l'Etat garantit la redistribution équitable du revenu national. Quant à la redistribution du revenu local, cette fonction est aussi conférée aux collectivités décentralisées. Les questions autour de l'efficacité et de l'équité dans l'exercice de la fonction de redistribution du revenu national et l'importance des fonds nationaux et locaux mobilisés pour cette mission, nous conduit à nous intéresser à l'étude de ces processus d'action pour permettre d'éclairer ou de répondre aux questions qu'elle suggère.

[1] Une vision à la fois économique et sociale des problèmes sociaux intégrant dans l'action l'ensemble des acteurs publics et privés concernés, voir à ce propos : MONSANTI (D), « Le Développement Social Local : une catégorie au service du changement », in. Recherche et Prévisions, « Intervention sociale », n°81, 2005, pp. 19-28.

Ce choix se justifie aussi, au delà de l'analyse de la simple application de la fonction de redistribution, par l'intérêt que porte l'étude des mécanismes de solidarité nationale et leur rôle dans la réalisation de la cohésion sociale.

Dans le cas de l'Algérie, l'intérêt de l'étude de l'action sociale locale se justifie par la place que prend cette dernière de nos jours, suite aux conséquences sociales des réformes économiques entreprises par l'Etat depuis 1990 qui se sont traduites par l'application du Plan d'Ajustement Structurel et des autres mesures allant dans le sens de la transition vers l'économie de marché et depuis la montée en flèche du phénomène de pauvreté. A ceci s'ajoutent les conséquences du désengagement de l'Etat qui s'est répercuté aussi sur le mode d'organisation de l'appareil politico administratif par l'option pour une organisation territoriale décentralisée. Les lois de 1990 relatives à la Wilaya et à la Commune[1] ont attribué aux collectivités locales un rôle économique et social majeur. L'évolution de l'ensemble de ces éléments de 1990 à nos jours, nous incite à réfléchir sur l'action sociale locale en Algérie.

En plus des préoccupations de ce thème (citées ci-dessus), par ce travail, nous souhaitons apporter une contribution au diagnostic de la situation des collectivités territoriales algériennes dans leurs missions sociales à travers une investigation sur l'action sociale territoriale des collectivités de la Wilaya de Tizi-Ouzou, d'autant qu'il s'inscrit dans le cadre général de l'économie publique locale et des finances locales, objet central de notre formation.

Problématique, hypothèses de travail et méthodologie de recherche :

Le passage d'une économie socialiste à une économie de marché, où les forces du marché sont prédominantes, a impliqué des contraintes sociales considérables : augmentation du taux de chômage, licenciement, baisse du niveau du pouvoir d'achat face à l'évolution des prix, extension de la pauvreté.

Face à la situation financière et économique de l'Etat, caractérisée notamment par la restriction de la dépense publique, les mesures sociales ont tardé à venir. Ce n'est qu'en 1992 que les premières mesures sociales ont été entreprises par l'Etat, sous l'égide de la Banque Mondiale. Les actions mises en place étaient de faible importance faute de moyens

[1] La loi n° 90-08 du 07 avril 1990, relative à la commune et la loi n° 90-09 du 07 avril 1990, relative à la wilaya.

financiers[1]. Ce n'est qu'à partir de 1998, avec l'amélioration de la situation économique, que l'action a été renforcée, à la fois au niveau national que local.

Un renforcement au niveau central par la multiplication des institutions chargées de l'action sociale, de la mise en œuvre de la solidarité nationale et de la lutte contre la pauvreté dans toutes ses formes (Ministère de solidarité nationale, ADS, ANSEJ, ANEM, etc.). Ainsi les dépenses sociales de l'Etat ont connu une évolution très positive et pris une place importante dans les dépenses publiques. Au niveau local, les collectivités locales ont été particulièrement responsabilisées sur le plan social. Ce renforcement est également enregistré dans le cadre des textes de 1996 et 1998 portant création des Directions de Wilayas de l'Action Sociale et des Bureaux Communaux de l'Action Sociale et la définition d'un ensemble de missions pour chacune de ces institutions. Le rôle des collectivités territoriales ne se limite pas, dans ce sens, à une simple mise en œuvre des dispositifs gouvernementaux d'action sociale mais à la construction d'une action sociale locale.

L'analyse théorique des dynamiques des politiques d'action sociale présente un important argumentaire pour une action sociale décentralisée. Ce modèle théorique définit la décentralisation de l'action sociale comme le meilleur moyen pour adapter les actions produites aux attentes des populations. Ceci permettrait de réaliser à la fois les finalités d'efficacité, d'équité et d'efficience économique. En mettant en relation cette approche théorique de l'action sociale décentralisée et le processus de décentralisation en Algérie, présentés ci-dessus, nous nous interrogeons, ainsi, sur les retombées de cette décentralisation sur l'efficacité et l'équité de l'action sociale des collectivités territoriales algériennes. Ceci notamment dans le cadre des moyens de financement mobilisés, mais aussi par rapport à la nature des mesures sociales produites, leur degré d'adaptation à la demande et les conditions d'y accéder.

De cette première question découle un ensemble de questions secondaires qui nous permettront de mieux cerner nos préoccupations. Nous nous proposons d'examiner :

- Comment se construisent les processus d'action sociale au niveau local ? Nous essayerons ainsi, de vérifier l'application de l'approche séquentielle des politiques publiques et d'identifier les modes d'organisation des solidarités locales.
- Quelle place occupent les collectivités territoriales face à la politique sociale et de solidarité nationale, à la fois sur le plan de la collecte de l'information, de la

[1] Conséquence de la baisse du prix du cours de pétrole, sachant que l'économie algérienne est fondamentalement basée sur la rente pétrolière représentant 98% des exportations.

formulation des objectifs, de la prise de décisions, du financement et de la mise en œuvre?

- Dans quelles logiques est mise en œuvre l'action sociale locale ? (Assistance, accompagnement, insertion ou développement).
- Comment se présente l'évaluation de l'action sociale locale ?

Pour étayer en accompagnement la réponse à la problématique posée ci-dessus, nous posons les hypothèses de recherche suivantes :

La première hypothèse suppose l'importance limitée de l'action sociale territoriale face au poids de l'intervention étatique qui est, elle-même, d'une efficacité très discutable. L'étroite centralisation des dispositifs confine le rôle des collectivités à la gestion administrative de ces derniers. Cette efficacité discutable est une conséquence de l'approche globale dans la conception des problèmes sociaux et des solutions mises en œuvre, liées fondamentalement à l'absence de stratification entre les problèmes auxquels on doit faire face et à la mauvaise identification des populations concernées.

La deuxième hypothèse considère que les actions localement initiées s'avèrent, elles aussi limitées du point de vue de l'efficacité compte tenu du cadre juridique et réglementaire flou et ambigu et l'enchevêtrement des compétences entre la Wilaya et la Commune. On considère également les moyens financiers comme insuffisamment répartis et les moyens humains peu qualifiés en matière d'intervention sociale. A ceci s'ajoute une coordination occasionnelle entre les collectivités territoriales et les différents acteurs de l'action sociale au niveau local.

La troisième hypothèse porte sur la question de l'équité qui se pose avec acuité devant le conditionnement administratif, la centralisation des quotas d'aide et les orientations des services mis à la disposition des usagers.

La quatrième hypothèse présente l'action sociale locale comme ponctuelle et fondée sur l'assistanat et le monopole de l'intervention ; d'où la nécessité d'une refonte de l'action sociale locale sur l'insertion, l'autonomisation favorisant le développement social et la mobilisation de tous les acteurs locaux (réseau de solidarité, action de proximité).

Notre démarche de recherche s'est basée sur deux techniques, la recherche documentaire et l'enquête de terrain. La recherche documentaire a pour but de cerner de manière synthétique tous les aspects théoriques, juridiques, réglementaires et études empiriques relatifs au thème. Nous avons alors effectué, dans un premier temps, les lectures théoriques (ouvrages, revues, articles, rapports, etc.) et élaboré les synthèses par

thème sur les différents aspects relatifs à l'action sociale en général et l'action sociale locale en particulier. Ces synthèses ont été reprises, dans un second temps, pour ancrer davantage les différentes parties du travail dans leur dimension théorique. Nous nous sommes engagés également sur l'étude des textes juridiques et réglementaires relatifs aux collectivités territoriales, à l'organisation de la solidarité nationale, aux différents dispositifs d'action sociale et aux autres aspects relatifs à la fonction de redistribution en Algérie afin de mieux cerner le cadre juridique de cette action.

La recherche sur le terrain s'est focalisée sur l'investigation et la collecte d'informations au niveau des services de la Wilaya de Tizi-Ouzou : action sociale, emploi et administration locale. Pour les communes, nous avons aussi procédé à la réalisation d'un questionnaire que nous avons passé auprès d'un échantillon représentatif de 22 communes soit 32,83% des communes de la Wilaya. Nous avons identifié cet échantillon selon un ensemble de critères en nous basant sur la mise en relation entre l'importance de la population en besoin de protection sociale, le degré de développement de ces communes et leur situation géographique[1]. L'objectif de ce questionnaire est celui d'identifier les paramètres d'évaluation de l'action sociale des collectivités territoriales mais également d'identifier les lacunes et les contraintes que connaît l'action sociale locale dans sa mise en œuvre, afin d'en tirer après analyse, les limites que présente cette action et les moyens à mettre en œuvre pour y pallier.

Nous avons aussi enquêté auprès d'un échantillon de bénéficiaires des aides publiques (IAIG[2]) et (ESIL[3]) par le biais d'un autre questionnaire spécifiquement élaboré. Cet échantillon compte 90 unités. Nous avons choisi l'option de nous adresser aux bénéficiaires de ces deux dispositifs du fait qu'il s'agit de dispositifs d'action sociale les plus anciens en Algérie (1990 pour l'ESIL et 1994 pour l'IAIG). De plus, ces deux dispositifs prennent la grande part des emplois d'attentes arrêtés au niveau national. A titre d'exemple pour l'année 2005, le volume de ces emplois était de 81,67%[4] des emplois d'attentes créés au niveau national (IAIG, ESIL, TUP HIMO[5], CPE[6]). Enfin l'option pour ces deux dispositifs se justifie par le fait que les conditions d'éligibilité sont très semblables et la seule différence dépend du montant de l'indemnité. Ce questionnaire nous

[1] Voir justification détaillée de l'échantillon au quatrième chapitre de ce travail.
[2] Indemnité d'Activité d'Intérêt Général.
[3] Emploi Salarié d'Initiative Locale.
[4] Calcul fait à partir des données du Ministère de la solidarité et de l'emploi.
[5] Travaux d'Utilité Publique à Haute Intensité de Main d'œuvre.
[6] Contrat de Pré-Emploi.

a permis d'analyser les apports de l'aide, son impact sur les bénéficiaires et les attentes de ces derniers vis-à-vis de l'aide publique.

En vue de mieux cerner les éléments de réponse pour être en phase avec notre problématique soutenue par nos hypothèses de recherche, nous avons organisé notre travail en quatre chapitres.

En premier lieu, nous nous attellerons à présenter les fondements et les justifications théoriques de l'action sociale - dans une approche à la fois économique et sociopolitique de l'évolution du rôle de l'Etat-providence - de la théorie de la justice sociale et de la remise en cause de l'appareil redistributif de l'Etat-providence avec les limites qu'il comporte. Cette approche nous permettra de mieux comprendre l'importance de l'action sociale dans l'intervention publique et de mieux appréhender son contenu.

En deuxième lieu, nous nous intéresserons à l'action sociale locale par une tentative de configuration des spécificités qu'elle présente par rapport à tout autre type d'action locale et l'essai de définition des apports et des limites de la décentralisation de l'action sociale. D'autre part, par l'analyse de l'impact de l'introduction de la dimension de développement dans l'action sociale locale.

En troisième lieu, nous présenterons la genèse de la prise en charge de la question sociale en Algérie, afin de déterminer les logiques, les instruments, les moyens et l'impact de cette action, à la fois au niveau local qu'au niveau national et marquer le passage d'une action centralisée voire déconcentrée à l'action sociale territoriale.

Enfin, Nous passerons, en quatrième lieu, à la présentation et à l'exploitation des résultats de l'enquête relative à l'analyse de l'action sociale des communes et de la wilaya de Tizi-Ouzou, qui va se baser sur son évolution financière. Aussi, l'étude critique et l'apport qualitatif de cette action à la population nous permettra de mieux définir le niveau d'efficacité et d'équité dans lequel elle intervient.

Chapitre **I**

Les débats théoriques sur la justification de l'action sociale

Introduction du chapitre :

Les approches théoriques de l'action sociale sont multiples, les disciplines ayant approché ce domaine d'intervention publique sont diverses. C'est dans ce sens que nous avons choisi le terme « **débats »** pour intituler la première partie de ce travail et ce pour deux raisons : la première est celle de démontrer la diversité des approches de l'action sociale et la seconde est celle de souligner la différence qui existe dans l'appréhension de l'action sociale d'une discipline à une autre. L'action sociale est un thème qui a suscité l'intérêt des économistes, des sociologues, de la science politique et de la philosophie morale.

Ce propos se justifie notamment en nous référant à l'entrée « action sociale » du « Dictionnaire Critique de l'Action Sociale » qui avance que le sens de l'action sociale se divise entre un sens commun dérivé de la science économique et un sens critique abrité par la sociologie. Prise dans son sens commun, la finalité de l'action sociale est **«** *de remédier aux défectuosités de la vie en collectivité dans le cadre d'une vision qui va de pair avec une conception de l'économique, producteur de richesse et de dysfonctionnement* **»**[1].Cette vision est donc celle des économistes qui conçoivent l'économie à travers la figure du marché autorégulateur, qui produit l'intérêt général à partir de la libre poursuite des individus de leurs intérêts privés. Cependant en pratique, le marché connaît de nombreux dysfonctionnements qui rendent nécessaire une action correctrice aux défaillances du marché.

D'un autre côté, dans son sens critique, supporté par la sociologie, l'action sociale est considérée comme une réalité première. Dans ce cadre Max Weber, en 1956, propose une théorie de l'action sociale qu'il nomme ***« activité sociale »*** dont la finalité est de comprendre par interprétation, l'activité sociale et par là d'expliquer causalement son déroulement et ses effets sur les agents composant la société[2]**.** Les travaux de Weber ont été suivis par des analyses aussi éminentes, notamment ceux de Polanyi, Esping-Anderson et Castel.

A partir de cette logique, nous allons essayer de présenter dans ce chapitre l'approche économique de l'action sociale, dans le cadre de l'analyse économique du rôle de l'Etat qui vise à identifier, dans une première phase, la justification économique d'une action sociale publique. Dans la seconde phase, nous présenterons l'approche sociopolitique qui se base sur une étude des modes d'évolution de l'action sociale dans un contexte réel, tout en réservant de la place à la critique des deux modèles.

[1] Barreye et Al., « Dictionnaire critique de l'action sociale », éd. Bayard, 1995. Cité par Naves (P) et Al. « Economie politique de l'action sociale », éd. Dunod, 2006, p.7.
[2] NAVES (P) et AL., « Economie politique de l'action sociale », Op.cit, p.14.

Section 01 : L'action sociale dans l'analyse économique de l'Etat

Pendant que la tendance globale des économistes classiques était de nier la nécessité d'une intervention de l'Etat dans la vie économique et sociale, les courants du XXème siècle ont eu une tendance opposée, celle de justifier, au contraire, cette intervention.

Le courant doctrinal qui fonde le libéralisme moderne a toujours reconnu la nécessité d'une action publique conjointe au jeu de la libre concurrence[1]. Les travaux ayant défendu ce principe se sont intéressés à l'identification, non seulement, d'un cadre de légitimation de cette intervention, mais aussi, suite au développement qu'a connu le secteur public notamment après la seconde guerre mondiale, à définir l'étendue, l'organisation et les modalités de mise en œuvre de cette action publique.

C'est ainsi que tout en présentant ces différentes approches de l'intervention publique, nous allons essayer de définir la place de l'action sociale dans cette analyse et comment se justifie-t-elle ? On aura alors à présenter l'apport de l'économie du « bien-être » (Sous-section 1), les fonctions économiques de l'Etat selon le modèle Musgravien (Sous-section 2) et enfin le rôle de l'Etat dans le cadre de la théorie de la justice sociale (Sous-section 3).

Sous section (1) : L'économie du « Bien-être », à la définition du social du marché :

Dans le cadre de la théorie normative de l'Etat[2], l'économie du « bien-être » a eu pour objet de définir une allocation optimale ou efficace des ressources, dans le cadre d'une économie où les ressources sont rares et les besoins des individus sont difficilement satisfaits. Ce corps théorique s'est alors intéressé à la définition d'un critère permettant de juger une allocation des ressources comme optimale.

Selon Luc Weber, L'économie du « Bien-être » est une discipline qui cherche à évaluer, pour les comparer, les différentes situations économiques du point de vue du « bien-être » de la collectivité[3]**.**

I - Les fondements théoriques de l'économie du « bien-être » :

La définition de l'optimalité ou de l'efficacité d'une allocation des ressources se base sur un ensemble de principes définis par les fondateurs de ce courant économique. On distingue généralement entre l'ancienne économie du « bien-être » ou « Benthamienne » en

[1] CROZET (Y), « Analyse Economique l'Etat », éd .Armand Colin, 1991, p.4.
[2] Cette théorie se porte sur la définition du rôle idéal de l'Etat dans la société.
[3] WEBER (L), « l'Etat Acteur Economique. Analyse économique du rôle de l'Etat », éd. Economica, 1997, p.21.

référence à son fondateur J.BENTHAM, et la nouvelle économie du « Bien-être » ou « Parétienne » en référence également à son fondateur V.PARETO.

Nous allons, ci-dessous, présenter les critères qui permettent de qualifier une allocation comme optimale et de vérifier son applicabilité dans un cadre positif[1].

I-1 : Le critère de l'allocation optimale :

L'allocation des ressources dans l'économie du «Bien-être» est considérée comme une allocation physiquement réalisable, qui engendre une utilité ou désutilité de la part des individus. Cette utilité correspond à la satisfaction ou le bien que peut engendrer une allocation. Il s'agit de la consommation pour les consommateurs et du profit pour les producteurs. Le cadre de l'analyse se base sur un marché de concurrence pure et parfaite et où l'information sur les agents économiques et leurs actions est également parfaite.

Jérémy BENTHAM (1748), fut l'un des premiers économistes à raisonner en termes d'utilité[2]**.** Pour lui, il était important de tenir compte de l'utilité de tous les individus. Cette utilité, est mesurable cardinalement et peut être comparable d'une personne à une autre. Pour BENTHAM, « *une allocation est optimale ou meilleure qu'une autre si la somme des utilités est plus grande dans la première que dans la seconde* »[3]. En d'autres termes, tout changement social qui accroît la somme des utilités est considéré bon pour la collectivité et tout changement qui diminue cette somme est considéré comme mauvais.

Vilfrédo Pareto en 1927, propose un nouveau principe définissant l'optimalité d'une quelconque allocation. Ce principe ou ce critère indique qu'**«** *un état social est optimal, si et seulement s'il n'est pas possible d'accroître l'utilité d'une personne sans réduire celle d'une autre personne* **»[4],** donc on peut considérer un changement social comme positif, s'il y aura au moins un individu qui gagne et que personne n'y perde.

Nous allons illustrer ce critère par la figure ci-dessous, le graphique représente les possibilités d'utilité soit du Bien-être pouvant être atteint, en prenant comme exemple deux personnes A et B. Il y a lieu de souligner d'abord qu'étant donné que la mesure de l'utilité ne peut se faire par un modèle légal, l'unité de mesure (mesure cardinale), l'unité ou le Bien-être des individus A et B sera mesurée ordinalement, soit par un classement ou un ordre de préférence des situations qui leurs seront données. Nous avons les donnés suivantes :

TZ : frontière des possibilités d'utilité pouvant être atteintes par A et B ;

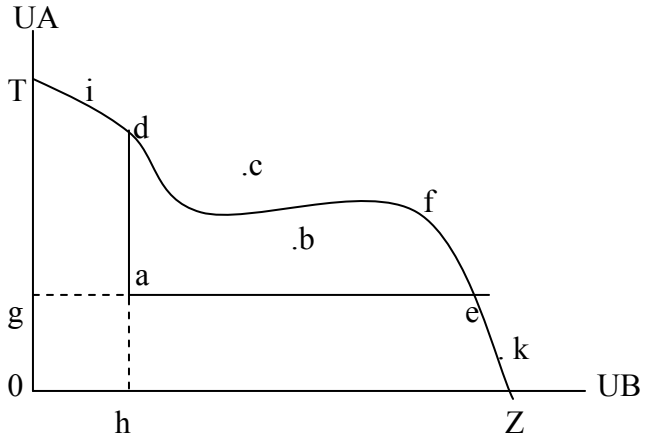
a : situation initiale, caractérisée par une allocation sous optimale ;

[1] Contrairement à l'analyse normative
[2] CROZET (Y), Op.cit p.3, p.14.
[3] WOLFELS PERGER (A), « Economie Publique », éd. PUF, 1995, p.113.
[4] SEN (A), « Ethique et Economie », éd. PUF, 2002, p.32.

b : une allocation meilleure que «a» mais se situe au-delà des frontières de possibilité ;

c : une allocation qui ne peut être atteinte avec les ressources disponibles ;

Graphique n°1 : Domaine de validité du critère de Pareto[1]



*N*ous avons alors les points d, e, f satisfont le critère de Pareto, car le passage d'un point à autre améliore au moins l'utilité d'un des deux sans que le second ne perde d'utilité.

*C*ependant les points k et i ne peuvent être évalués selon le critère de Pareto car ils sont situés sur la frontière de possibilité, c'est-à-dire par rapport à la situation initiale « a », l'amélioration de la situation d'un individu conduit à la détérioration de la situation de l'autre soit une perte de bien-être. C'est ainsi que seules les allocations d, f et e sont considérées efficaces.

I-2 : Le souci d'équité dans l'économie du Bien-être :

*L*e souci principal de l'économie du Bien-être tel que nous l'avons déjà présenté est celui de définir les possibilités de réaliser une allocation optimale des ressources disponibles dans une économie. Ainsi, le souci de l'efficacité du fonctionnement du marché était celui qui prime. Dans l'économie du bien-être Benthamienne, l'objectif est d'accroître la somme totale des utilités de tous les individus et ce n'était pas important que l'augmentation de la somme totale des utilités soit liée à l'augmentation uniquement de l'utilité de la catégorie des plus avantagés, au détriment des individus défavorisés qui souffrent du changement. Donc comme l'affirme Xavier GREFFE, l'économie du bien-être s'est reposée sur la volonté de ne pas faire des comparaisons interpersonnelles d'utilités entre les individus[2], mais dans le cadre de développement de la théorie du bien-être le souci d'équité a été introduit.

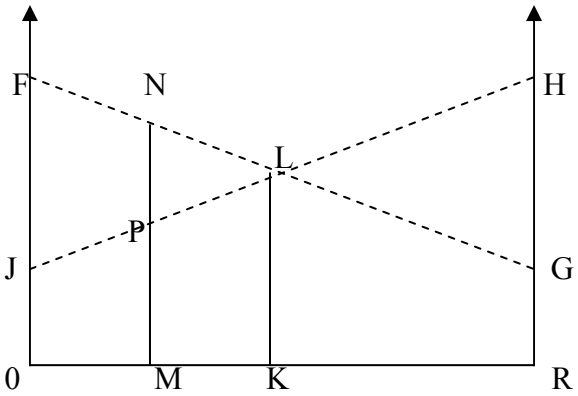
[1] WEBER (L), « l'Etat acteur économique », Op.cit, p23.
[2] GREFFE (X), « Economie des politiques publiques », éd. DALLOZ, 2éme éd. 1997, p.59.

Dans le développement de l'analyse Benthamienne, il a été indiqué que la maximisation du bien être impliquerait une égalité des revenus entre les individus. Ce raisonnement a été fondé sur un ensemble de conditions que nous présenterons comme suit :

1- Le revenu total disponible dans une économie est une donnée fixe qui ne dépend ni des moyens de productions ni de la répartition des utilités soit des ressources ;
2- L'utilité des individus est croissante en fonction de l'augmentation du revenu et l'utilité marginale est décroissante ;
3- L'utilité de tous les individus est identique et l'égalité des utilités marginales implique l'égalité des revenus.

Le graphique ci-dessous nous explique comment l'allocation optimale est égalitaire. Ceci en prenant une économie à deux individus.

Graphique n°02 : Répartition des ressources et égalité [1]



Nous avons alors la zone (OFNM) qui correspond à l'utilité marginale du premier individu et la zone (RHPM) qui représente l'utilité marginale du second individu. La somme des utilités disponible correspond à la zone OFLHR. On remarque alors que la somme de l'utilité du premier individu et celle du second individu est inférieure à la somme des utilités disponibles. La différence entre les deux correspond à la zone (PNL) qui représente la perte de bien être du premier individu, par apport à ce que l'égalité permettrait d'obtenir, c'est ainsi que la répartition égalitaire devient la plus efficace.

Cette analyse a été fortement critiquée à cause des conditions préliminaires qu'elle pose, ce qui la rend restrictive et difficile à appliquer.

Dans une seconde phase, dans le développement du critère de Pareto, par le biais de ce qu'on appelle **« *Le test de compensation de Hicks et Kaldor (1939)* »**, le souci d'équité est intégré - ou du moins la nécessité d'une équité même si relative- dans l'allocation des

[1] WOLFELS PERGER (A), « Economie Publique », Op.cit, p.137.

ressources est reconnue. Hicks et Kaldor ayant remarqué qu'il existait plusieurs solutions ou situations Pareto optimales tel que le montre le graphique N°01 ci-dessus (nous avons trois situations Pareto optimales, représentées par les points b, e et f) et pour déterminer une seule situation optimale, ils ont intégré la notion de **« *fonction de bien-être social* »,** c'est-à-dire une forme d'évaluation collective contraire à la forme traditionnelle individuelle d'évaluation des changements sociaux et des situations économiques. Selon leur formulation : **«** *le test de compensation stipule qu'un état « **y** » de l'allocation est socialement préférable à un état « **x** » lorsque les individus qui gagnent au changement sont potentiellement en mesure de compenser les perdants et de conserver malgré tout un gain. L'aptitude des gagnants à compenser les perdants permet d'éviter que ces derniers souffrent du changement* **»**[1]**.**

Dans ce cas de figure, on dépasse le niveau individuel de l'évaluation d'une situation sociale. L'évaluation se fait alors collectivement, par tous les individus concernés par ce changement. Cette approche permet aussi de définir une seule situation optimale qui est celle qui permet d'augmenter le bien-être de tous les individus composant la collectivité, soit en tenant compte des disparités individuelles d'utilité, contrairement à l'analyse classique qui s'intéresse uniquement à l'utilité individuelle et sans faire des comparaisons interpersonnelles entre les individus.

Nous enregistrons par l'introduction de cette fonction du bien-être social, un point de départ de la prise en considération du critère de justice ou d'équité dans la pensée utilitariste classique. Ce qui lui donne un caractère important malgré le fait qu'il présente des difficultés notamment dans un premier lieu, par rapport au dédommagement intégral de l'utilité et du bien-être que les uns ont perdu, chose qui n'est pas possible, et dans un second lieu, lorsque le dédommagement ne peut pas se faire par une simple compensation matérielle[2].

L'économie du bien-être dans son analyse a été la première pensée économique à montrer la place du social dans le marché. La fonction de bien-être social de sa part est la première notion économique ayant représenté le social comme un thème réel dans les rouages du marché. Cette reconnaissance ou ce « retour du social »[3] du marché, nous conduira après la présentation des insuffisances ou des lacunes de ce modèle économique à identifier le social de l'Etat, toujours dans une analyse économique se reposant, comme nous l'avons souligné, sur la critique de la théorie du bien-être.

---

[1] WEBER (L), « l'Etat Acteur Economique », Op.cit, p.25.

[2] Dans le cas de la construction d'un aéroport, la nuisance causée par le bruit des avions aux riverains, ne peut pas être matériellement dédommagée.

[3] Notion utilisée par Hervé DEFALVARD, in. Naves (P) et Al., « Economie politique de l'action sociale », Op.cit, p.11.

II -Les lacunes du marché et le rôle de l'Etat :

La première critique adressée à l'analyse économique du bien-être avait posé comme problème l'utilisation de l'utilité et des degrés du bien-être individuel comme moyen d'évaluation de l'efficacité d'une situation économique. Ceci est dû au fait que l'utilité ne peut être mesurée « *cardinalement* » et l'évaluation par l'utilité ou le bien-être est un critère personnel et subjectif d'évaluation, loin de l'objectivité.

Les insuffisances de l'économie du bien être ne se limitent pas à ce qu'a apporté cette critique initiale, elles s'étendent également aux dysfonctionnements que présente l'économie de marché ou de concurrence, dans sa mise en pratique. C'est à partir de ces limites que le rôle de l'Etat dans la vie économique et sociale fut justifié par la pensée économique.

II -1 : Inefficacité des marchés et rôle de l'Etat :

L'analyse du fonctionnement réel des marchés de concurrence fait ressortir un ensemble d'insuffisances qui rendent ces marchés inefficaces, donc ne répondant pas au critères de l'optimalité tel que défini par l'économie du bien-être. Nous avons choisi de présenter dans ce cadre les trois situations d'imperfection les plus courantes :

a- Le cas des comportements non concurrentiels : sachant que la première condition préalable que pose l'économie du bien-être pour la réalisation d'une situation optimale est celle d'un marché de concurrence pure et parfaite, mais il est de mise que cette concurrence peut être imparfaite lorsqu'un agent détient sur le marché une position avantageuse ou de force qui lui permet d'influencer ou de changer les comportements des autres agents. Cette situation est généralement appelée situation de « ***monopole*** ».

Dans le fonctionnement du marché en équilibre, le prix d'un bien doit être égal à la disposition marginale des consommateurs à le payer, mais dans ce cas, le prix des monopoles (c'est le prix imposé par l'agent qui détient ce monopole) est supérieur à la disposition marginale à payer, ainsi l'optimum entre la production et la consommation n'est pas atteint.

On se demande alors que doit faire l'Etat dans ce cas ? Ceci dépend des origines de la situation de monopole. Si elle provient de l'attribution d'un avantage par l'Etat, il suffit d'y mettre fin. Dans le cas où le monopole provient d'un accord entre deux ou plusieurs entreprises, l'Etat doit mener une politique de lutte contre ce type d'accord. Enfin dans le cas des monopoles naturels, l'Etat devra prendre en charge la production de ce bien[1].

b- Le cas de l'imperfection de l'information : autre hypothèse sur laquelle repose l'économie du bien-être, est celle de l'omniscience soit la parfaite information sur le marché.

[1] Voir : WOLFELS PERGER (A), « Economie publique », Op.cit, p.171.

Tous les agents détiennent l'information sur les comportements des autres agents, sur leurs préférences, sur les biens disponibles sur le marché et leurs caractéristiques.

Cette situation est difficile à réaliser car, à titre d'exemple on ne peut pas connaître toutes les caractéristiques des biens qui peuvent avoir des anomalies cachées, nous avons là le cas le plus courant : le marché des voitures d'occasion. Aussi les préférences des individus sont variées, ce qui élargit le champ des biens par lequel ils seront concernés et rend la prise de décision délicate. Ceci s'ajoute à l'importance du coût de l'information, ce qui engendre une inaccessibilité à l'information pour les agents les moins favorisés.

Dans ce cas là, le rôle confié à l'Etat est le devoir de veiller à la disponibilité de l'information, à sa pertinence et à l'assurance contre les risques que peut engendrer l'imperfection de l'information[1].

c- Dans le cas des biens collectifs et des effets externes : Troisième type de défaillance attribuée au marché, la non production des biens collectifs[2] ayant des caractéristiques particulières qui ne peuvent pas être prises en charge par le marché. Ainsi pour assurer l'optimalité du marché, l'Etat doit prendre en charge la production des biens collectifs que la logique du marché échoue à faire produire et dont la production par l'Etat permet d'atteindre l'équilibre général et l'optimum.

S'ajoute aussi les externalités que produit le marché et qui sont dans un cas négatif et engendrent une inefficacité de la logique de marché. Etant donné qu'elles ne sont pas prises en considération par le calcul privé (le marché), l'Etat doit intervenir pour freiner leurs effets pervers.

II-2 : Inéquité du marché et rôle de l'Etat :

L'inéquité des marchés est une réalité que nous avons présentée dans le cadre de l'analyse du souci d'équité dans l'économie du bien-être. Notre conclusion se portait sur le fait que l'équité a été peu ou mal prise en considération. Cette inéquité du marché et l'essai de l'introduction d'une correction au fonctionnement du marché, pour le rendre à la fois efficace et équitable, ont engendré la formation d'un nouveau principe que l'on appelle « ***Le second théorème fondamental de l'économie du bien-être*** »

Le contenu de ce principe peut être formulé comme suit : « *si les préférences des individus sont convexes, s'il existe un marché pour tous les biens (y compris les biens*

[1] Voir GREFFE (X), « Economie des politiques publiques », Op.cit, p.169-176.
[2] Leur définition et leurs caractéristiques seront données plus loin.

collectifs), si l'information est parfaite et si des transferts forcés de type forfaitaire peuvent être effectués, toute allocation peut être réalisée en tant qu'équilibre concurrentiel»[1].

En prenant compte des deux finalités à la fois, efficacité et équité des marchés, le second théorème fondamental de l'économie du bien-être, attribut à l'Etat une autre fonction en dehors de celle de la correction de l'allocation des ressources. Cette fonction dite de redistribution correspond aux transferts forcés de type forfaitaire que l'Etat doit effectuer selon l'énoncé du principe.

Il y a lieu de souligner que le rôle qui est reconnu à l'Etat dans le cadre de l'allocation des ressources, est celui de produire les biens collectifs et dans le cadre de sa fonction de redistribution, d'assurer une contre partie de revenu aux catégories qui souffrent du changement social. Cette approche n'appelle pas, donc à l'abandon de l'économie de marché, mais elle indique qu'en effet, on peut procéder à la correction des lacunes du marché par l'intervention étatique. Dans ce sens, le système de marché et la propriété privée restent le principe et l'intervention de l'Etat une exception.

Concernant les transferts que doit accomplir l'Etat, ils ne correspondent pas à un transfert de propriété ou de moyens de production (capital ou travail) mais un transfert sur la valeur monétaire de ces ressources par le biais de l'imposition fiscale, avec comme condition que ce système fiscal ne nuise pas lui aussi à l'efficacité et l'optimalité recherchées sur le marché.

C'est ainsi que par le développement de l'économie du bien-être, la nécessité d'une intervention de l'Etat dans la vie économique et sociale, fut illustrée et justifiée d'un point de vue économique. Selon Hervé DEFALVARD[2], si les conditions mathématiques du premier théorème fondamental de l'économie du bien-être fait que tout équilibre concurrentiel est un optimum de Pareto, les conditions de la réalité sociale introduisent de nombreuses imperfections qui vont provoquer des défaillances du marché. Dans cette vision purement économique, l'action sociale est classiquement celle de l'Etat qui apporte au marché des adjuvants pour restaurer l'optimalité des marchés.

On comprend alors, que le rôle social de l'Etat correspond classiquement à son intervention sur le marché afin d'en assurer l'efficacité et l'équité. Cependant, cette conception du social de l'Etat est de nos jours différente. Le social de l'Etat s'est développé depuis l'économie Parétienne. Il a évolué avec le développement des analyses économiques

[1] WOLFELS PERGER (A), « Economie publique », Op.cit, p.187.
[2] NAVES (P), « Economie politique de l'action sociale », Op.cit, p.11.

de rôle de l'Etat, notamment en économie publique. C'est ainsi que nous présenterons, ci-dessous, le rôle économique et social de l'Etat dans le cadre des travaux de Musgrave.

Sous section (2) : Les fonctions de l'Etat : L'approche de Musgrave

Dans son analyse des finances publiques, R. Musgrave (1959), avait procédé à la classification des interventions de l'Etat en trois fonctions : l'allocation des ressources, la redistribution de revenus et la stabilisation macro-économique. Cette approche est une nouvelle manière en théorie économique, d'appréhender le rôle de l'Etat dans la vie économique et sociale.

La pensée de Musgrave s'est construite sur la base des critiques adressées au courant théorique de l'économie du bien-être, ceci d'une part, d'autre part elle a été influencée par le développement qu'avait connu le rôle de l'Etat suite à la destruction massive causée par les deux guerres mondiales et la portée de la pensée Keynésienne sur la définition du rôle de l'Etat dans l'économie. L'objectif que nous visons par la présentation de ces fonctions dans une approche musgravienne est celui de :

- Souligner les nouvelles justifications d'une intervention publique dans la sphère économique ;
- Identifier le nouveau sens de l'action sociale à comparer avec la conception classique que nous avons présentée dans le critère de l'économie du bien-être.

I- La fonction de l'allocation des ressources :

Cette mission permet de réallouer les ressources disponibles afin de corriger les imperfections du marché, nous reviendrons ici sur deux lacunes principales que présente le marché :

a- La production des biens collectifs ;

b- La présence des effets externes qui rendent les allocations sous optimales.

Musgrave attribue à l'Etat, dans le cadre de sa fonction allocative, la production des biens collectifs et « l'internalisation » des effets négatifs des externalités.

I-1 : La production des biens collectifs : dits également biens non marchands, qui ne sont pas produits par le marché. Ils sont caractérisés par deux principaux attributs qui les différencient des autres biens marchands : la non-rivalité de l'offre (l'indivisibilité) et le principe de non exclusion des consommateurs.

La non rivalité de l'offre ou des consommateurs est une conséquence de la production jointe de ces biens. Ceci signifie qu'une fois le bien est produit pour la consommation d'un

individu (A), sa consommation par un autre individu (B) n'entraîne pas un coût additionnel de production. Ainsi lorsqu'un bien collectif (X) est produit, les individus peuvent le consommer en commun sans que ceci n'ait un impact sur sa disponibilité. Nous prenons ici l'exemple de l'état civil, lorsque ce service est installé, toute la collectivité résidant sur le territoire en bénéficie simultanément.

La non exclusion est une conséquence de la non divisibilité de l'offre. Lorsque le bien collectif est produit, il n'est pas possible d'exclure de sa consommation un individu. Ceci est techniquement impossible ou serait très coûteux pour l'institution publique. On peut alors définir le bien collectif comme étant un bien :

- consommé simultanément par plusieurs personnes sans que la quantité consommée par l'un ne diminue les quantités disponibles pour les autres.
- dont on ne peut exclure le consommateur moyennant le paiement d'un prix[1].

Les caractéristiques des biens collectifs ont aussitôt été critiquées. Le premier attribut d'indivisibilité de l'offre a fait l'objet de critique par J. Margolis (1955)[2], qui a donné l'exemple de l'exclusion dans le cas de la saturation des services collectifs, tel que dans la situation de saturation d'un hôpital qui conduirait à la non prise en charge d'un nouveau patient faute d'indisponibilité de place. R. Dorfman (1968)[3] a, de sa part, critiqué l'attribut d'impossibilité d'exclusion. Selon son analyse, il existe des services collectifs pour lesquels l'usage dépend de ***« la volonté explicite »*** du consommateur. L'individu a-t-il envie d'aller à la plage pour une baignade ou de se déplacer à la montagne pour faire du ski. Il s'agit ici d'une auto-exclusion de la consommation d'un bien collectif. Il a aussi rapporté dans cette analyse, qu'il existait des biens collectifs avec barrière à l'entrée, tel que le cas des péages pour les autoroutes.

Ainsi, dans le cas où l'un de ces attributs fait défaut, on parle des biens mixtes qui sont à l'intermédiaire entre les biens marchands et les biens non marchands, ce que nous présenterons ci-dessous, par le biais de cette matrice à quatre sorties[4] :

[1] GREFFE (X), « Economie des politiques publiques », Op.cit, p.129.
[2] DERYCKE (P H) et GIBERT (G), « Economie publique locale », éd. Economica, 1988, p.7.
[3] Ibidem, P.8.
[4] DAFLON (B), « Introduction aux finances publiques (Cours) », 2005, p.8, disponible sur le site : www.unifr.CH.

Tableau n°01 : Typologie des biens collectifs

		Consommation	
		Rivale	Non rivale
Exclusion Par Les prix	Possible	**(1) Bien marchand** Ex : voiture, vacances	**(3) bien mixte** Ex : théâtre, autoroute à péage
	impossible	**(2) Bien mixte** Ex : espace urbain Air propre	**(4) Bien collectif pur** Ex : défense nationale Lutte épidémiologique

Pour Xavier GREFFE[1], l'importance de cette classification des biens en biens collectifs purs, bien collectif impur ou mixte, et biens marchands, permet de prévoir de nouveaux modes d'allocations en dehors du modèle traditionnel. Cette typologie de bien, permettra d'identifier la sphère qui aura la charge de produire un type donné de bien. Dans la situation des biens marchands, c'est la sphère marchande ; dans la situation des biens collectifs purs, c'est l'Etat qui se charge de leur production. Cependant, pour les biens mixtes l'organisation de la production peut s'organiser entre la sphère marchande et la sphère non marchande selon le critère de l'optimalité.

Parmi les biens mixtes, il y a ceux qui satisfont les attributs des biens collectifs s'ils sont placés dans un espace géographique circonscrit, « *peuvent concerner les individus en fonction de leur localisation par rapport à l'endroit où ils sont disponibles* »[2]. Il s'agit des biens publics locaux qui ont eu aussi des caractéristiques spécifiques quant à leurs consommations et leurs productions. On y reviendra dans notre analyse de l'action sociale locale.

I-2 : Internalisation des effets externes

On définit les effets externes comme étant « *les variations d'utilité d'un agent engendrées par les actions d'un autre agent sans donner lieu à des mouvements de compensation sur le marché* »[3]. En termes de coûts et de gains, les externalités représentent les coûts ou les gains qu'implique l'action d'un agent économique sur l'autre, sans que ces gains ne soient ajoutés au bénéfice, et sans que les coûts ne soient remboursés ou dédommagés. Toutefois, il y a lieu de souligner que ces effets sont dits *« externes »* parce qu'ils ne sont pas prévus par le calcul économique des agents.

[1] GREFFE (X), « Economie publique », éd. Economica, 1977, p.132.
[2] WOLFELS PERGER (A), « Economie publique », Op.cit, p.40.
[3] GREFFE (X), « Economie des politiques publiques », Op.cit, p.141.

Les effets externes créent alors, un divorce entre les résultats du marché et les utilités ressentis par les différents agents, qui composent la société ; ainsi l'équilibre de marché est sous-optimal du fait de la rupture des conditions marginales et son fonctionnement ne conduit pas aux situations souhaitables.

Les effets externes peuvent être engendrés par les producteurs et par les consommateurs. Ils peuvent être négatifs ou positifs. Une action de formation d'un individu peut engendrer un effet externe positif qui est celui de l'amélioration de l'efficacité des processus de production, ce qui est bénéfique pour toute la collectivité. A l'inverse, les émissions en fumée ou en gaz d'une usine présentent un effet externe négatif, car il conduit à une pollution de l'air qui nuirait à tous les riverains.

Etant donné que ces effets externes intéressent toute la collectivité, ils prennent le caractère de biens collectifs et doivent être pris en charge par l'Etat. Nous avons six modalités d'intervention publique qui peuvent être envisagées dans ce cas :

1- La correction par l'imposition fiscale pour les émetteurs des effets externes ;

2- La correction par la réglementation de l'émission des effets externes ;

3- Le financement des dépenses qui diminueront les effets externes négatifs ;

4- Subventionner les victimes (le dédommagement) ;

5- Mettre aux enchères les droits de propriété ;

6- Redéfinir les droits de propriété.[1]

Grâce à ces actions, l'Etat peut arriver à « internaliser » les externalités et conduire à la réalisation des situations optimales.

II- La fonction redistributive :

Cette fonction vise la maximalisation du bien-être social et la répartition de ce bien-être entre les individus, qui composent une société donnée. Ceci est réalisé par la correction de la répartition du revenu en intervenant sur la structure de la demande effective. Elle doit alors améliorer le partage des fruits de la prospérité et favoriser l'égalité des utilités dans le cadre d'une dynamique de marché[2]. Cette fonction est assurée par deux moyens :

II- 1 : Par le biais de la fiscalité :

Ce sont des dépenses fiscales supportées par l'Etat. Elles correspondent aux recettes fiscales auxquelles renonce l'Etat totalement ou partiellement afin de pallier aux insuffisances

[1] GREFFE (X), « Economie des politiques publiques », Op.cit, p.145.

[2] JARRET (M-F) et MAHIEU (F-R), « Economie publique, théorie économique de l'interaction sociale », éd. Ellipses, 1998, p.392.

de revenus de certaines catégories d'individus. Ce type d'intervention prend la forme d'exonération fiscale, de déduction ou d'une réduction d'impôt.

Luc WEBER[1], considère la fiscalité comme le moyen de redistribution le plus connu mais le moins visible. La fiscalité, selon WEBER, exerce un effet de redistribution lorsque la ponction fiscale totale, c'est-à-dire celle qui résulte de l'ensemble du système fiscal, est proportionnellement plus élevée pour les revenus importants et moins élevée pour les revenus modestes. De plus de l'exemple de l'impôt sur le revenu, on trouve aussi le caractère de progressivité des impôts sur la fortune, les successions, les donations et les ventes. Par rapport au revenu, ces impôts s'avèrent progressifs (augmentent proportionnellement) proportionnels ou encore régressifs (augmentent moins que proportionnellement), ce qui fait que le système fiscal dans son ensemble, est plus au moins progressif selon l'importance des impôts et la nature de leur barème. Ainsi, par exemple, l'effet de redistribution de l'impôt progressif sur le revenu est d'autant plus atténué que la part de l'imposition sur les ventes est importante, car cette dernière est en principe, légèrement régressive par rapport au revenu.

A côté de cette progressivité de l'imposition, l'Etat peut recourir à la réduction du taux d'imposition ou dans des cas plus externes, à l'exonération fiscale, telle que la suppression de la T.V.A sur un produit de consommation pour le rendre moins coûteux et ainsi plus accessible pour les individus à faible revenu.

II- 2 : Le biais des dépenses publiques :

Les dépenses publiques de redistribution prennent deux formes : Les transferts monétaires et les transferts en nature.

Les transferts monétaires sont des aides financières attribuées à certaines catégories de personnes par une affectation en espèce directe. Elle peut être une affectation générale, ce qui correspond à une distribution d'un pouvoir d'achat supplémentaire, pour les individus remplissant un certains nombre de conditions générales. Par exemple, les personnes qui n'ont pas de revenu égal ou supérieur à un certain montant, perçoivent sous forme d'allocation et que l'individu qui la perçoit est libre de l'utiliser à sa guise (le pouvoir discrétionnaire de choix de dépense). Le transfert monétaire peut se faire aussi sous forme d'affectation spécifique accordée uniquement aux personnes qui remplissent des critères biens définis, par exemple : être un sans abri. Le transfert d'affectation spécifique définit également la nature de l'utilisation ou de l'allocation de l'aide, telle que l'aide pour le logement et l'aide pour l'emploi. Dans ces cas, le bénéficiaire n'a pas le choix de l'utiliser à sa guise.

[1] WEBER (L) « L'Etat acteur économique. Analyse économique de l'Etat », Op.cit, p.110-111.

Les transferts en nature sont des prestations dont l'Etat assure directement l'approvisionnement et le financement. On distingue trois types de prestations :

a- Celles qui sont potentiellement à la disposition de tous ceux qui ont l'utilité, comme l'enseignement gratuit, les campagnes de vaccination mais dont la gratuité ou le faible coût qui y serait exclus dans le cas ou le paiement serait obligatoire.

b- Celles qui sont réservées aux personnes remplissant un certain nombre de conditions, telle que la condition de cotiser pour bénéficier de l'assurance maladie.

c- Celles qui visent des catégories biens déterminées de population, mais indépendamment de la situation financière des bénéficiaires, comme les services sociaux pour les personnes âgées et les foyers pour les sans abris.

En dehors de la fiscalité et des dépenses publiques, il existe une autre forme de redistribution, par l'intervention sur les mécanismes de fixation des prix. L'Etat agit ainsi sur les facteurs de détermination des prix afin d'améliorer le pouvoir d'achat. Cette façon d'agir présente plusieurs dysfonctionnements à l'optimalité des marchés, ce qui la rend, règle exceptionnelle d'action, qui n'intervient que dans les cas très particuliers.

III- La fonction de stabilisation :

Cette fonction de l'Etat est étroitement attachée à la pensée de J.M Keynes (1936), qui privilégie le recours aux dépenses publiques et à la fiscalité, pour stabiliser la situation économique, en réduisant les déséquilibres macro-économiques. Elle garantit l'utilisation maximale des ressources et assure la stabilité des prix. Elle joue sur les trois données : la demande globale, la production et l'emploi. Elle correspond donc à l'intervention de l'Etat pour réduire les fluctuations économiques lorsque les forces du marché ne peuvent pas atteindre spontanément l'équilibre macro-économique. L'Etat doit intervenir de sorte à éviter :

1- Le sous-emploi du travail et du capital ;
2- La hausse du niveau des prix ;
3- Le déséquilibre de la balance des paiements ;

Pour se faire, l'Etat doit avoir à sa disposition les moyens suivants :

1- La modification des tarifs douaniers ;
2- L'intervention sur le taux de chômage ;
3- La modification des dépenses publiques ;
4- La modification de la masse monétaire et du taux d'intérêt ;

5- La modification des impôts[1]. A ces mesures de gestion de la demande à court terme, s'ajoutent les problèmes de la maîtrise de la croissance à long terme.

Ainsi, en considérant que le fonctionnement de l'économie crée des déséquilibres, des injustices et des inégalités, qu'il ne peut pas prendre en charge et que les individus disqualifiés par le marché ne peuvent pas les corriger, c'est à l'Etat que revient la mission de les corriger. Ceci dit que dans cette analyse Musgravienne du rôle de l'Etat, l'intervention sociale consiste à produire les biens collectifs que le marché ne peut pas produire et à réaliser une nouvelle répartition du revenu outre que celle du marché caractérisée d'inégale.

Dans ce cours d'idée, Xavier GREFFE indique « que la ***« question sociale »*** consiste à délimiter les fondements et moyens d'une telle intervention. Elle conduit généralement à mettre en place des structures productives nouvelles (équipements collectifs) ou des mécanismes nouveaux de répartition du revenu (transfert, sécurité sociale) et on arrive ainsi à la thèse selon laquelle le social réaménage, la répartition des biens et services produits par l'économie.»[2].

Sous section (3) : La théorie de la justice à la formalisation du social de l'Etat

La théorie de la justice est considérée comme un renouvellement de la pensée utilitariste classique. Elle s'est reconstruite sur la recherche de la réalisation d'une situation économique optimale réconciliant les finalités d'efficacité et d'équité, en partant de l'idée que la réalisation de l'équité conduirait à l'accomplissement de l'efficacité économique (règle de la priorité de la justice sur l'efficacité et le bien-être). Les auteurs de la théorie de la justice sociale ont repris avec « *précaution* », l'idée principale de l'économie du bien-être parétienne en intégrant l'inégalité et la redistribution au cœur même de la notion de l'optimum, pour définir les mesures adéquates qui permettent de corriger les lacunes du marché.

La conception de la justice dans l'utilitarisme classique soulevait, le problème de l'égalité dans la répartition du revenu (le bien-être qui en résulte) entre les individus. Cependant, la philosophie économique et morale moderne fonde sa réflexion sur la qualité de vie des individus[3]; une analyse plus large de la société. Deux grands travaux sont inscrits dans ce sens, le premier est la théorie de la justice sociale de RAWLS qui a révolutionné la

[1] Musgrave (R), « The theory of public finance », Marc Graw Hill, New York, 1959, cité par DAFLON (B) Op.cit, p.11.
[2] GREFFE (X), « La politique sociale : étude critique », éd. PUF, 1975, p.21.
[3] Voir SEN (A), «Un Nouveau Modèle Economique : développement, justice et liberté», éd. Odile Jacob, 2003 p.80.

conception utilitariste traditionnelle de l'égalité. La seconde est celle d'Amartya SEN qui influence de nos jours, tous les processus de construction des politiques économiques et sociales.

I - La conception « Rawlsienne » de la justice :

La parution en 1971 de la théorie de justice de Jean Rawls a été à l'origine d'un renouveau spectaculaire de la philosophie politique et morale. Répondant à la doctrine utilitariste traditionnelle, il lui reprochait le fait de ne s'intéresser qu'à la maximisation de la somme des satisfactions individuelles, sans se soucier ni de la façon dont celles-ci sont réparties, ni des libertés fondamentales des individus[1]. Rawls propose ainsi, un ensemble de principes régulateurs de la société et définit les moyens nécessaires pour réaliser cette justice.

I -1 : Les principes de justice selon « Rawls »

Le premier fondement sur lequel repose Rawls dans son analyse de la justice est la liberté, l'individu est un pensant. Il est libre, puisqu'il pense par lui-même évitant ainsi d'être soumis à des préjugés et au raisonnement d'autrui. Pour appuyer l'existence de tels individus, Rawls suppose le règne d'une situation qu'il nomme « ***la position originelle*** » (original position). Dans cette situation, les individus pensent et réagissent sous un « ***voile d'ignorance*** » (The veil of ignorance). L'égoïsme est une donnée nulle car sous ce voile chacun ignore sa place dans la société (riche, pauvre, travailleur ou non), ses dons naturels et ses pouvoirs. L'objectif de Rawls derrière cette hypothèse est de souligner que la situation économique, politique ou culturelle des individus, ne les influence pas dans leurs conceptions de la justice. Malgré leurs circonstances particulières, tous les citoyens devront s'accorder (un contrat social) à un système commun de principes de justice, ils sont deux :

1- Chaque personne doit avoir un droit égal à la plus grande liberté fondamentale avec une liberté semblable pour tous ;

2- Les inégalités sociales et économiques doivent être arrangées de telle sorte qu'elles soient :

a- pour le plus grand profit des plus désavantagés (principe de différence) ;

b- liées à des emplois et à des postes, accessibles à tous, dans des conditions d'inégalité impartiale (principe d'égalité des chances).

Le principe de la liberté est prioritaire pour Rawls. Il comprend le respect des libertés fondamentales : la liberté d'expression, de penser et de travailler. Il débouche sur un ensemble de droits, notamment le droit de la propriété, une des plus ancienne approche de la justice.

[1] EUZEBY (A), « Quelle théorie de la justice sociale ? », in. Problèmes Economiques, n° 2-838 du 07/01/2004 p.17.

Jusque là, la ***« justice»*** n'est pas suffisamment développée. C'est avec l'introduction du second principe que Rawls exprime mieux la fonction de justice sociale. Tout en reconnaissant le principe de différence initiale entre les individus, il s'intéresse aux catégories les plus défavorisées de la société. Selon Rawls, ces derniers, en particuliers, doivent bénéficier des ces inégalités en ayant le droit d'accéder aux biens nécessaires pour leur vie. Il les appelle **« *Biens Premiers* »**. Ces biens premiers regroupent toutes les ressources nécessaires dont les droits, les libertés et les opportunités, le revenu et les bases sociales de l'estime de soi. Il propose de définir un panier de biens qui comprendrait tous les moyens nécessaires pour réaliser un projet de vie et dont doit disposer tous les individus.

J. Rawls distingue dans cette démarche, entre les ***« biens premiers naturels »*** et les ***« biens premiers sociaux »* :** « *les premiers comprennent la santé, l'intelligence, la force physique…etc. Ces biens sont donc considérés comme étant la propriété de celui qui en dispose. Ce n'est, en revanche, pas le cas pour le revenu et la richesse dont les biens naturels sont portants à l'origine. Revenu et richesse sont classés parmi les biens premiers sociaux. La distribution des biens premiers sociaux dépend, contrairement à celle des biens premiers naturels, de la structure de base de la société.* »[1]. Rawls, différencie alors entre les biens naturels qui sont les prédispositions physiques, morales et matérielles dont dispose l'individu et qui lui sont offerts par la nature et les biens premiers sociaux dont l'individu bénéficie selon deux facteurs :

1- les prédispositions naturelles

2- la capacité des institutions de la société à les produire.

L'autre moyen de corriger les inégalités, est de faire en sorte que toutes les possibilités d'emploi soient également offertes aux différents individus qu'ils soient ou non avantagés au départ. A l'idée, par exemple, de faire des actifs naturels l'objet d'une propriété collective de telle sorte à ce que la collectivité en partage les avantages[2]. Les moyens proposés par Rawls dans leurs applications donnent lieu à la réalisation du principe de ***« l'égalité démocratique »*** qui matérialise le principe de justice. Il a également défini les fonctions que l'Etat doit accomplir pour aboutir à la réalisation de l'optimum.

I-2 : les moyens de mise en œuvre et critique du modèle :

Afin de permettre la réalisation de la justice sociale, Rawls a revu à sa façon l'organisation des fonctions de l'Etat sur la base de classification de « Musgrave », Rawls

[1] DEMUIJNCK (G), « La conception de l'équité dans la théorie économique et philosophie politique », in. « dynamique économique de l'équité », (collectif) éd. Economica, 2002, p.56.
[2] GREFFE (X), « L'Impôt des pauvres », éd. PUF, 1979, p.124.

attribue la mise en œuvre de la justice redistributive au Gouvernement, par le biais de quatre départements:

1- Le département des allocations : veillant au respect de la concurrence et à corriger les excès, notamment en veillant sur les droits de propriété.

2- Le département de la stabilisation : cherchant le plein emploi et le soutien de la demande effective ;

3- Le département des transfert sociaux : qui s'occupe d'assurer les minimums sociaux par le biais des institutions de protection sociale ;

4- Le département de la répartition : qui préserve une certaine justice en taxant les successions pour favoriser l'égalité des chances ou, en imposant proportionnellement la consommation, afin de fournir les biens publics et le financement des transferts sociaux.

En développant sa théorie, Rawls ajoute que si ces quatre départements aboutissent à une juste répartition du revenu et de la richesse, un cinquième département dit de l'arbitrage pourra décider selon le critère Wicksellien de l'unanimité (Wicksell, 1896) de fournir des biens publics supplémentaires[1].

La pensée de J. Rawls a suscité plusieurs critiques notamment, de la part du courant ***« libertarien »***. Ce courant a construit sa conception de la justice sur l'idée de primauté absolue de la liberté individuelle et sur le droit de propriété privée. Il considère également que l'intervention étatique produit des externalités négatives dont souffrent les citoyens.

F.A Hayek, le fondateur de ce courant, considère que l'ordre du marché est menacé par l'intégration de la notion de justice sociale. Il va même jusqu'à affirmer que, **«** *le prestige actuel de la croyance en* ***« la justice sociale »*** *est probablement ce qui menace le plus gravement la plupart des autres valeurs d'une civilisation de liberté »*[2]. Il ajoute qu'« *aussi longtemps que la croyance en « la justice sociale » régira l'action politique, le processus doit se rapprocher de plus en plus d'un système totalitaire »*[3].

Pour R. Nozick, le principal représentant contemporain du libertarisme, une société est juste si elle respecte la liberté absolue des individus et le caractère enviable de leurs droits de propriété. Les principes développés par la théorie de la justice de Nozick sont :

1- Le principe d'appropriation originelle : Chacun peut devenir propriétaire légitime d'un bien qui n'était auparavant la propriété de personne, pourvu que le bien-être d'aucun autre individu ne se trouve diminué de ce fait.

[1] JARRET (M-F) et MAHIEU (F-R), « Economie publique, théorie économique de l'interaction sociale », Op.cit, p.40.
[2] Cité par EUZEBY (A), « Quelle théorie de la justice sociale ? », Op.cit, p.15.
[3] Ibidem, p.15.

2- Le principe de transfert : Chacun peut devenir le propriétaire légitime d'une chose au terme d'une transaction volontaire (échange, don ou legs) avec la personne qui en était auparavant le propriétaire légitime.

3- Le principe de rectification : les choses acquises ou transférées de manière illégitime doivent donner lieu à une compensation ou réparation[1].

Nozick dans son analyse confie à l'Etat un rôle ultra-minimal, celui de veiller sur le respect des droits fondamentaux des hommes, essentiellement la propriété. «L'Etat-minimal » est chargé dans ce cas de protéger contre la violence, le vol et de garantir le respect des contrats entre particuliers. Il considère également que lorsque l'Etat procède à des redistributions, il vole de cette manière le droit de propriété, puisqu'il procédera à des prélèvements.

Malgré ses critiques adressées à la théorie Rawlsienne, nous considérons que son apport est significatif, notamment en ce qui concerne la définition des missions de l'Etat moderne et de la façon dont les gouvernements doivent agir pour instaurer une justice sociale. Toutefois, l'hypothèse d'absence d'égoïsme au moment de l'accord d'un système de justice (position originelle et voile d'ignorance) n'est pas valable sur le terrain, elle demeure une condition abstraite et une caractérisation idéaliste de l'homme.

II -La justice sociale dans la logique de Amartya SEN :

Loin d'abandonner l'idée de mesurer le bien-être de la société, SEN construit par ses reproches à l'économie du bien-être et à la théorie Rawlsienne de la justice, une nouvelle approche de la justice sociale. Il indique que, malgré la précarité de la place qu'occupe l'économie du bien-être dans la théorie économique moderne, elle reste la seule pensée qui a introduit l'éthique en économie[2]**.** Toujours, dans ses propos, le critère de Pareto a marqué des résultats remarquablement élégants qui offrent en outre d'importantes connaissances sur le fonctionnement du mécanisme des prix, expliquant le caractère mutuellement avantageux des échanges, de la production et de la consommation orientées vers la satisfaction des intérêts personnels.

Cependant, il reproche à l'utilitarisme classique le fait qu'il n'accorde aucune importance intrinsèque aux revendications relatives aux droits et à la liberté : *« la sensibilité au bonheur manifesté par l'utilitarisme est certes méritoire mais voulons-nous être des esclaves heureux, des vassaux sans discernement ?»*[3]*,* SEN donne la priorité à la liberté et aux

[1] Cité par EUZEBY (A), « Quelle théorie de la justice sociale ? », Op.cit, p.16.
[2] SEN (A), « Ethique et Economie » (Traduction française), éd. PUF, 2002, p.31.
[3] SEN (A), « Un nouveau modèle économique : développement, justice liberté », Op.cit, p.89.

droits dans sa conception de la justice, mais pas tout à fait dans la même perspective que J. Rawls et c'est ce que nous présenterons ci-dessous.

II-1 : Des biens premiers aux « capacités » :

En critiquant le principe de «non différence» entre les individus, sur lequel Rawls fonde sa théorie de la justice, SEN développe une nouvelle position quant à la justice sociale. Elle est basée sur un principe de différence entre les individus et la nécessité de prendre en considération cette différence dans la mise en œuvre d'un objectif de justice sociale. Son argumentation est assez simple, SEN fait une différence entre avoir les moyens de réaliser une action et la réaliser. Il illustre son propos en s'appuyant sur des études sur la pauvreté. Il considère qu'une personne peut disposer d'un revenu plus élevé et d'une ration alimentaire plus abondante que ceux d'un autre individu, mais disposer néanmoins d'une liberté de mener une existence de bien nourri, en raison d'un métabolisme basal plus élevé ou d'une plus grande vulnérabilité aux maladies parasitaires[1].

SEN, définit la liberté réelle de l'individu comme ce qu'il est capable de réaliser. Pour évaluer cette liberté, SEN utilise les deux concepts de ***« capacité »*** (capabilities) et ***«fonctionnements »*** (functioings). Le premier désigne les possibilités, les chances qu'a une personne de réaliser ses objectifs et le second concerne toutes les façons d'être et d'agir des individus. Il abandonne donc l'évaluation de la justice en termes de biens premiers, il ne s'agit plus de mesurer les moyens dont dispose une personne pour atteindre son but. Sa tâche devient désormais, l'estimation de la liberté de l'individu à choisir entre plusieurs modes de vie. Dans cette optique, l'utilisation des biens premiers est impropre et c'est ce que veut démontrer SEN à travers l'exemple suivant :

Soient deux individus A un handicapé et B un non handicapé. L'handicapé est, ici synonyme d'une faible dotation en talents. Ils ont chacun des projets de vie différents. Le but de A est X celui de B est Y. Chacun d'eux veut les réaliser le plus vite possible.

Notons 2X et 2Y les buts atteints plut tôt que prévus. Etant très impatients, ils préfèrent tous les deux 2X à X et 2Y à Y. Nous pouvons avoir le classement des références suivantes :

A :	2x	B :	2y
	2y		2x
	x		y
	y		x

[1]Voir MARIC (M), «Egalité et équité : l'enjeu de la liberté », in. Revue Française d'Economie, n° 03, 1996, pp. 95-125.

Si A et B ont une dotation identique en bien premier, son handicap ne permet pas à A de réaliser : 2x et 2y. En utilisant le critère de J. Rawls, il n'y a plus inégalité de traitement puisqu'ils disposent des mêmes moyens (panier des biens premiers sociaux identiques).

SEN propose pour faire face à cette situation, non par une égalisation totale des modes et projets de vie, mais l'égalisation des ***«Bases capabilities»***, autrement dites les capacités de base. Dans le cas de ce handicapé, c'est celui qui n'a pas la capacité de se déplacer, la société doit le dédommager. D'un point de vue plus généralisé, pour SEN, la justice sociale doit être évaluée en termes de potentialités données aux individus. Ces capacités peuvent aller de l'élémentaire (avoir suffisamment à manger, échapper aux maladies irritables et à la mortalité prématuré, etc.) au plus complexe (être heureux, rester digne à ses propres yeux, prendre part à la vie en communauté)[1]. Les capacités ne se limitent pas à une égalisation des revenus (approche utilitariste) ou des paniers de biens premiers sociaux, mais à une égalisation des chances d'avoir une vie décente, à une égalisation des chances de bien-être. Dans son ouvrage « Un nouveau modèle économique : développement, justice, liberté » (p.48-49), il distingue cinq libertés fondamentales :

1- La liberté politique ;
2- Les facilités économiques ;
3- Les opportunités sociales : accès aux services sociaux de base santé et éducation ;
4- Garantie de la transparence : clarté des relations sociales ;
5- Sécurité protectrice : garantie d'un filet de protection sociale des personnes vulnérables.

Qui doit assurer ces libertés ? C'est là que réside l'apport crucial de la théorie de SEN. Ce dernier a pu mettre en exergue le rôle de l'Etat dans la finalité de réaliser la justice sociale tout en indiquant les moyens, les instruments mais aussi en soulignant les avants gardes des aspects qu'il faut traiter avec précaution pour assurer également l'efficacité de l'intervention publique.

II -2 : Les apports de l'analyse de SEN :

En mettant en relation plusieurs données socio-économiques, notamment : la diversité humaine, l'égalité de base, la répartition des revenus, le bien-être et la liberté, SEN donne un nouveau sens à l'égalité. Les questions qu'il pose sont : égalité de quoi ? Égalité en quoi ? et pourquoi l'égalité ? Il est arrivé à définir l'égalité en étant l'égalité des chances de mener sa vie correctement. Il a associé aussi à cet objet d'égalité des exigences d'efficacité et c'est

[1] Sen (A), « Repenser l'inégalité », éd. Du Seuil, 2000, p.65.

ainsi qu'il en conçoit un nouveau modèle économique intégrant les différentes dimensions citées ci-dessus.

L'apport principal de ce modèle est l'introduction de la dimension humaine dans la conception du développement et la redéfinition de la notion de pauvreté. La pauvreté est considérée, au sens de SEN, comme une privation des capacités de bases, plutôt que simplement, comme un faible revenu. Il insiste sur le fait que le revenu n'est pas la seule capacité qui produit des inégalités. La lutte contre la pauvreté n'appelle pas alors une simple augmentation des revenus financiers des pauvres mais une dotation en capacités et en opportunités réelles de réaliser un projet de vie. Le revenu n'est considéré comme facteur de pauvreté que lorsqu'il est le seul moyen qui manque pour accomplir un projet de vie.

La considération du développement en reconnaissant l'importance de la dimension humaine apparaît explicitement dans sa définition du développement. Dans l'optique d'Amartya SEN le développement est un processus d'expansion des libertés réelles dont jouissent les individus. «*Cette expansion des libertés constitue à la fois, la fin première et le moyen principal du développement, […], respectivement, « le rôle constitutif* » *et « le rôle instrumental » de la liberté dans le développement*.»[1]. Le développement dans cette vision exige la suppression des principaux facteurs qui s'opposent aux libertés : *« la pauvreté bien que tyrannie, l'absence d'opportunité économique comme les conditions sociales précaires et l'inexistante des services publics.»*[2].

D'un autre côté, SEN, justifie clairement l'utilité de l'intervention publique dans le processus de développement et d'élargissement des libertés substantielles, par la mise en œuvre des politiques publiques, qui permettent de pallier aux défaillances du marché qui ne peut à lui seul réaliser cette expansion des libertés et des capacités. L'Etat intervient dans le cadre des politiques gouvernementales, selon SEN, dans le domaine de l'éducation, la protection et l'aide sociale, la protection de l'environnement, l'épidémiologie et la santé. Il encourage dans ce sens, la dépense publique engagée pour des fins de développement tel qu'il le préconise. Mais, en contre partie, il souligne l'influence des financements publics sur les incitations individuelles. L'aide et l'assistance publique peuvent avoir pour effet de décourager l'initiative individuelle et d'exercer des distorsions sur l'effort individuel d'auto

[1]POIROT (J), « La contribution de l'ESS au développement durable des territoires : une approche par les capacités », Communication pour le colloque : «Gestion Durable Des Territoires, Développement Local et Solidaires : Regards Croisés », U.M.M.T.O, Octobre 2007.

[2] SEN (A), « Un Nouveau modèle économique : développement, justice, liberté », Op.cit, p.15.

prise en charge. A titre d'exemple, les allocations chômage trop généreuses pourraient émousser la détermination des chômeurs à retrouver un emploi.

Les précautions que doivent prendre les gouvernements ne doivent pas conduire à un excès de conservatisme financier qui mènera à un désengagement de l'Etat. SEN explique que «*le conservatisme financier impose des exigences importantes, mais qui doivent être interprétées à la lumière des objectifs de la politique publique. La dépense publique sert aussi à garantir de nombreuses capacités élémentaires, ce point ne doit pas être oublié, même lorsqu'on veut répondre au besoin instrumental de stabilité macro-économique. Ce dernier impératif devrait d'ailleurs être évalué dans le cadre le plus large de l'ensemble des objectifs sociaux*. »[1]. Sen propose alors de pallier à ces risques moyennant le développement du ciblage dans la définition des personnes à assister et un renforcement du contrôle de la distribution des financements publics.

Les principes de justice sociale développés par J. RAWLS et A. SEN, sont de nature à soutenir le rôle social de l'Etat, défini par les deux auteurs en termes de protection et d'aide sociale des catégories défavorisées de la société.

Dans le cadre des fonctions économiques attribuées à l'Etat, l'action sociale est définie comme l'action qu'entreprend l'Etat afin de compenser les pertes de bien-être que peuvent supporter les individus au cours du fonctionnement des mécanismes du libre marché. Le bien-être individuel et le bien-être collectif demeurent eux également, la finalité principale de cet effort d'où la remarque que, le critère de Pareto, est le père fondateur de l'éthique économique en économie contemporaine.

[1] SEN (A), « Un Nouveau modèle économique : développement, justice, liberté », Op.cit., p.190.

Section 02 : L'action sociale dans l'approche sociopolitique de l'Etat

L'objectif de cette section, est celui de marquer la différence entre conception économique de l'action sociale marquée par une vision théorique de l'action sociale basée sur une imagination des mécanismes du marché et son analyse sociopolitique qui s'inspire plus des réalités sociales et des changements sociaux politiques qu'ont connus les institutions sociales. Pour se faire, nous nous intéresserons d'abord aux modalités de la demande d'une intervention sociale de l'Etat, puis, dans un second lieu, nous reviendrons sur la genèse de l'Etat-social, pour terminer par l'aboutissement de l'action sociale comme politique publique.

Sous section (1) : Construction de la demande de l'Etat-social :

La question sociale ou la problématique du social s'est posée depuis le 19ème siècle. Cette question faisait référence ou renvoyait aux dysfonctionnements de la société industrielle[1]**.** La revendication d'un Etat-social s'est construite sur la base de cette nécessité de développer l'intervention sociale de l'Etat pour faire face aux phénomènes de paupérisme dans ces sociétés. Depuis le développement de l'Etat-providence, ce dernier est devenu un objet de recherches et d'études de la sociologie et de la science politique, sur son développement et son devenir. Le premier aspect étudié s'attache à l'explication des raisons ayant conduit à la mise en place de l'Etat-providence, nous présenterons dans ce cas les deux approches les plus dominantes.

I- L'approche fonctionnelle:

Pour cette approche, « l'Etat-providence ou l'Etat-social» était un impératif pour les sociétés industrielles. Elle se fonde sur deux thèses : économique et politique.

I-1 : L'Etat-providence comme réaction défensive au marché autorégulateur :

Nous avons caractérisé cette thèse, économique, parce qu'elle insiste sur le fait que tout effort d'isoler l'économie des institutions sociales et politiques, détruit la société humaine. L'économie doit être impliquée dans la communauté sociale pour pouvoir survivre[2].

Polanyi, est toujours cité comme le principal représentant de cette thèse, ce dernier développe que ***« la protection Sociale »*** est ***« une réponse naturelle »*** aux risques et dangers

[1] Ces dysfonctionnements font références au paupérisme induit par le capitalisme industriel. Il correspond à la détérioration des conditions ouvrières sous l'effet de la distorsion des solidarités traditionnelles, de l'exode rurale et l'absence d'assurance contre les aléas de la vie. Il apparut d'abord en Angleterre puis en France sous la monarchie dans la première partie du 19éme siècle.

[2] Esping-Anderson (G), « Les trois mondes de l'Etat-Providence. Essai sur le capitalisme moderne » (Traduction Française), éd. PUF, 1999, p.27.

que présente le marché autorégulateur aux individus. Polanyi introduit une nouvelle appellation ***« marché auto-libérateur »***, pour faire référence à un nouveau type de marché dit moderne dont l'organisation et la nature sociale est différente. Dans le cas des marchés classiques, si l'on peut les appeler ainsi, les marchés ont été encastrés (Embedness) dans des ordres sociaux à statut avec des modes d'organisation de l'activité marchande adaptée à l'organisation du lien social. L'organisation du lien social fait référence ici, aux institutions traditionnelles de prise en charge sociale entre individus. Contrairement, les marchés modernes inventés par les économistes marquent une rupture avec les institutions économiques et il y a une mise en place de nouvelles institutions qui ont modelé les rapports sociaux selon les effets trajectoires (spécificités) propres à chaque société.

Selon sa genèse historique, Polanyi suppose la naissance d'un mouvement à la fin de XVIII^{ème} siècle et au début du XIX^{ème} siècle qui s'attache à appliquer à tous les domaines de la société les principes du marché de la concurrence, c'est-à-dire sur le travail et la terre. Il considère cette application très dangereuse et destructrice des sociétés liées à *« l'impossibilité d'un marché libre du travail (risque de mourir de faim) et d'un marché libre de la terre. »* [1]**,** la généralisation des marchés auto libérateurs conduirait à une catastrophe humaine : « une extrême instabilité des gains, une absence totale de qualification professionnelle, une pitoyable disposition à se laisser pousser çà et là n'importe comment, une dépendance complète au marché »[2], pour faire face à cette situation, une forme de protection sociale est nécessaire pour protéger à la fois les ouvriers et les propriétaires terriens. Ceci par le biais de la législation du travail, la production des services publics et les mettre à disposition des personnes qui en ont besoin et mettre en place un système d'assurance sociale. Ces mesures visent : *« la flexibilité des salaires et la mobilité du travail, à donner de la stabilité aux revenus, de la continuité à la production, à mettre en œuvre la mainmise publique sur les ressources naturelles et la gestion des monnaies pour éviter des changements inquiétants sur le niveau des prix.»*[3].

Nous avons choisi également de présenter dans cette approche, l'étude de R. Castel, qui fait ressortir elle aussi, le changement social et le rôle des institutions publiques de protection sociale, Castel construit sa thèse sur la conception de Hobbes et de J. Locke sur l'individu et la société. L'individu est reconnu dans la société industrielle pour ce qu'il est

[1] POLANYI (K), « La grande transformation, aux origines politiques et économiques de notre temps », 1983, p.282, cité par MERRIEN (F.X) et PARCHET (R), « l'Etat-social, une perspective internationale », éd. Armand Colin, 2005, p.18.
[2] POLANYI (K), « La grande transformation, aux origines politiques et économiques de notre temps », Op.cit, p.236.
[3] Ibidem, p.282.

sans le positionner dans une inscription collective, il est maître de lui-même. Ceci fait référence au phénomène d'individualisation dans la société industrielle suite à la destruction des modes de reproduction sociale préindustrielle. La société, pour assurer sa stabilité et sa continuité, doit recourir à une protection sociale étatique pour les individus dans le besoin. Castel cite alors Hobbes qui indique : *« attendre que beaucoup d'hommes deviennent par la suite des circonstances inévitables, incapables de subvenir à leurs besoins par leur travail ils ne doivent pas être abandonnés à la charité privée, c'est aux lois de la république d'y pourvoir, dans toute la mesure requise par les nécessités de la nature. »*[1]. Castel, nous montre ainsi, comment Hobbes a très tôt saisi les enjeux profonds de la question des protections dans les sociétés modernes. Dans le même fil d'idée, Castel présente trois formes de protections que l'Etat doit mettre en place :

1- La préservation de la propriété privée ;
2- Attacher des protections et des droits au travail (salaire minimum, couverture des accidents de travail et maladie, le droit à la retraite, etc.) ;
3- Le développement des services publics.

Nous remarquons alors que le travail de Castel qui est plus récent que celui de Polanyi, retrace les même objectifs d'un Etat-providence, malgré le fait que Polanyi fonde son analyse sur l'évolution de la société aux Etats-Unis et Castel sur la société française.

I-2:L'Etat-providence et la logique de démocratisation :

La démocratisation comme facteur d'institutionnalisation de l'Etat-providence est très ancienne. Cette théorie, a été formulée par J.S Mill et Alexis de Tocqueville et elle a connu des développements à travers des travaux plus récents.

L'ancienne formulation s'éloigne de toute implication particulière d'un agent social ou de classe sociale dans le processus de démocratisation. L'hypothèse principale soulève que la majorité des individus préfèrent l'application des mécanismes de redistribution sociale pour compenser la faiblesse de revenus ou les aléas du marché. Dans ce cas de figure, les salariés réclament un salaire social et les propriétaires ou capitalistes revendiqueront une autre forme de protection sociale concrétisée par une politique de tarification, de monopole ou de subsides.

Dans sa nouvelle formulation, la thèse de la démocratisation fait lier la naissance de l'Etat-providence au processus de construction des droits ; selon l'approche de T.H Marshall, dans sa description de la réalisation successive des droits du citoyen depuis leur émergence au

[1] HOBBES (T), « Le Léviathan », éd. Sirey, 1971, P.396, cité par CASTEL (R), « L'insécurité sociale qu'est ce qu'être protégé ? », éd. Du Seuil et La République des Idées, 2003, p.15.

XVII^{ème} siècle. Dans un ordre chronologique, ils se présentent comme suit : XVIII^{ème} siècle les droits sociaux. Marshall veut démontrer dans cette configuration que l'acquisition des droits politiques a permis l'acquisition des droits sociaux et c'est ainsi que s'est développé l'Etat-providence. Ce dernier est ainsi perçu comme un moyen de diminution de l'écart enregistré à la fin du XIX^{ème} siècle entre l'égalité politique et les inégalités sociales des sociétés industrielles.

On trouve également la même conception dans les travaux inspirés de la réalité française. Selon Jacques DONZELOT, l'Etat-providence, est la solution trouvée par les hommes de la III^{ème} république pour combler la tragique scission entre l'égalité politique et l'inégalité socio-économique et fournir une réponse aux risques révolutionnaires qu'elle fait courir à la société : **«** *l'apparition de l'Etat-providence doit être rapprochée à la nécessité de solidariser la société contre les deux tentations révolutionnaire et conservatrice dont l'antagonisme absolu et passionné menaçait à tout moment de ruiner les fondements de la république* **»**[1]**.** François EWALD, est un autre auteur français qui a expliqué l'interrelation entre l'Etat-providence et la démocratisation des sociétés industrielles. Dans son explication, les formes de protections sociales ont été inventées collectivement par ces sociétés pour faire face aux conséquences de l'industrialisation, ce qui a conduit au développement de l'Etat-providence. C'est ainsi que « la sécurité sociale » a été instaurée et les sociétés assurancielles ont éclaté.

Cette thèse qui relie le développement de l'Etat-providence au règne de la démocratie a été fortement critiquée, en prenant comme exemple, le cas des politiques sociales qui ont existé, dans certains pays, avant même l'instauration de la démocratie.

II- L'approche individuelle :

Cette vision considère que la mobilisation individuelle et la lutte conduite par certaines classes sociales ont eu une influence très importante dans le processus de mise en place de l'Etat-providence.

II- 1 : La lutte des classes comme facteur déterminant :

Cette première analyse prend deux dimensions. Les systèmes de protection sociale sont le résultat de la mobilisation de certaines classes sociales : dans sa première dimension, la protection sociale résulte de la pression qu'a exercée la classe ouvrière ***(Thèse de la conquête ouvrière)***, dans sa seconde dimension, elle est considérée comme une mesure

[1] DANZELOT (J), « L'invention du social », éd. Fayard, 1984, p.181, cité par MERRIEN (F.X) et PARCHET (R), Op.cit, p.24.

préventive entreprise par la classe capitaliste qui vise à prévenir tout trouble social ou conflit avec la classe ouvrière.

Les deux hypothèses apparaissent explicitement dans les études réalisées en France et aux Etats-Unis. Dans le premier cas, l'hypothèse soutenue est celle que la politique sociale a été inventée à la fin de XIX^{ème} siècle par la bourgeoisie Française pour défendre son pouvoir et ses avantages sociaux. Dans un second temps, les républicains ont utilisé les politiques sociales comme moyen pour contrecarrer les mécontentements ouvriers et la montée du socialisme marxiste. Une autre analyse (Standford ELWILL) met l'accent sur la formation d'une culture de défense bourgeoise plus que sur une option politique des républicains où se retrouvent des bourgeois d'horizons très divers, homme politique, homme d'affaire propriétaire terrien, universitaires, etc. Ils ont lutté contre la montée du mouvement ouvrier et travailler à la réforme sociale, seule défense efficace contre la montée du socialisme.

Dans le cas des Etats-Unis, F.X. MERRIEN et R. PARCHET, citent dans leurs ouvrages : l'Etat-social, une perspective internationale (p30), le travail de F. PIVEN et R. CLOWARD, qui expliquent l'alternance de phases d'expansion des politiques sociales (1930-1960) et de phases de restriction et de retour en arrière. Selon ces auteurs, lorsque le développement des désordres sociaux, des émeutes et la montée de la contestation sociale (notamment avec la crise économique de 1929), les gouvernements locaux, aussi bien que le gouvernement fédéral, ont produit une panoplie de mesures sociales, ce qu'ils appellent la législation généreuse des années soixante. Contrairement, lorsque le front social est calme, les Gouvernements sont plus sensibles aux arguments des employeurs. Ainsi les politiques sociales sont utilisées pour désamorcer les mouvements sociaux.

Malgré les critiques adressées à ces deux pensées, la thèse du rôle des classes sociales, dans le développement de l'Etat-providence est une réalité. Elle peut être le résultat d'un succès politique de la classe ouvrière comme, elle peut être une mesure auto protectrice de la classe bourgeoise. Cette hypothèse est encore développée dans le cadre de l'analyse du succès de la social-démocratie au pouvoir, ce que nous verrons ci-dessous.

II-2 : le modèle des ressources de pouvoir :

Cette nouvelle thèse reprend l'hypothèse principale de la lutte des classes, qui postule que chaque classe essaie de défendre et faire régner ces intérêts. Cependant, l'angle de regard n'est pas le même, par rapport à la première approche, car le modèle des ressources de pouvoir se base uniquement sur l'influence politique ou la représentation politique de la classe ouvrière. Il est aussi admis que, la finalité de la mobilisation ouvrière est d'assurer un système de redistribution qui pourra les couvrir contre les risques du capitalisme.

Les ressources de pouvoirs sont les moyens dont peut disposer une catégorie sociale et lui permettront d'influencer sur les décisions du pouvoir politique dont essentiellement la mobilisation collective ; l'objectif de cette mobilisation dans la société, les relations entre les classes et les institutions sociales. C'est avec la démocratie et l'évolution du droit de vote que ce modèle s'est développé. La force du mouvement ouvrier dépend de deux sources institutionnelles :

1- L'organisation des salariés en syndicat, qui est lui-même mesuré en deux critères :
   a- le degré de participation aux syndicats ;
   b- la centralisation du mouvement syndical ;
2- Une participation au Gouvernement via des partis socialistes ou sociaux démocrates[1].

Cette analyse se repose sur les réalités de l'évolution des politiques sociales dans les pays scandinaves. Elle met en évidence les fortes corrélations entre la force du mouvement ouvrier organisé et le développement de l'Etat-providence. Mais avec la critique des premiers travaux ayant développé cette option, il a été démontré que la mobilisation de la classe ouvrière à elle seule, ne suffisait pas à imposer la mise en place des politiques de protection sociale. C'est ainsi que cette thèse a été retouchée par l'approche en terme de coalition de classes. Ainsi les origines de l'engagement du plein-emploi Keynésien et de l'édifice social-démocrate de l'Etat-providence sont rapportées à la capacité des mouvements ouvriers, plus ou moins forts, à nouer une alliance politique avec les organisations paysannes. Esping-Anderson nous donne pour argumenter son propos deux exemples : *« deux nations telles l'Autriche et la Suède, peuvent atteindre le même niveau de mobilisation des travailleurs et produire néanmoins des résultats politiques très inégaux. Ceci peut s'expliquer par des différences dans l'histoire de la formation des coalitions dans ces deux pays : la percée de l'hégémonie sociale-démocrate suédoise provient de sa capacité à nouer la fameuse alliance « rouge-vert » avec les paysans ; en comparaison le désavantage des socialistes autrichiens réside dans le statut « ghetto » qui leur a été assigné, qui tient à ce que les classes rurales soient englobées dans une coalition conservatrice.»*[2].

Dans une même perspective, HATZFELD, dans son ouvrage : « Du paupérisme à la sécurité sociale »[3] soutient cette hypothèse de coalition entre les différentes classes sociales. Il montre que les lois sociales en France sont le résultat de conflit entre divers groupes sociaux, chacun disposant de ressources particulières et poursuivant ses propres objectifs. Il ajoute que

[1] MERRIEN (F.X) et PARCHET (R), « l'Etat-social, une perspective internationale », Op.cit, p.32.
[2] Esping-Anderson (G), « Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne », Op.cit p.31.
[3] Cité par MERRIEN (F.X) et PARCHET (R), « l'Etat-social, une perspective internationale », Op.cit, p.35.

la protection sociale ne se résume pas à l'affrontement de la classe ouvrière et de la bourgeoisie. Elle met en relation de nombreux groupes sociaux : agriculteurs, artisans médecins, patrons et fonctionnaires, ayant tous des intérêts particuliers mais qui ont conduit à l'édification de l'Etat-providence.

Les limites que porte le modèle des ressources de pouvoir sont liées au fait qu'il se base sur les études empiriques qui ne peuvent alors être généralisées. Ce modèle s'applique certes au cas des pays scandinaves mais ne peut pas s'appliquer à d'autres. On parle ici d'effet de trajectoire, tel que l'avait présenté Polanyi. Chaque société à ses propres spécificités qui influencent sur le mode d'organisation socio-économique, donc l'importance et l'orientation des politiques, lois et mesures sociales diffèrent selon les facteurs sociétaux qui y règnent dont la mobilisation des travailleurs, la législation, la culture, etc. C'est ainsi qu'Esping-Anderson définit trois modèles de ressources de pouvoir, connus sous la dénomination des « Trois régimes de l'Etat-providence » ce que nous présenterons après avoir fait la genèse de l'édification de l'Etat-providence dans les pays occidentaux.

Sous section (2) : L'évolution du rôle de l'Etat-providence

Nous avons présenté dans la sous section précédente, le processus ayant conduit à la mise en place de l'Etat-providence dans une analyse sociopolitique des mouvements ayant conduit à l'édification et à l'institutionnalisation de l'Etat-providence. Nous nous intéresserons dans cette phase du travail, à identifier les étapes par lesquelles est passé l'Etat-providence dans sa mise en place et sa diffusion. Ceci, nous aidera à définir le contenu et le rôle social confiés à l'Etat-providence depuis la société industrielle.

I- Edification de l'Etat-providence et redéfinition de son rôle social :

L'émergence d'un nouveau mode d'intervention étatique à partir du début de XX^{ème} siècle est vue comme un processus d'édification de l'Etat-providence. Les sociétés occidentales ont connu cette édification à des moments historiques très proches. Mais la définition même du rôle social de l'Etat a diversifié d'un Etat à un autre et d'un contexte historique à l'autre. Nous examinerons ici, le comment de l'édification et l'institutionnalisation de l'Etat-providence et son impact sur la dimension de la protection sociale.

Cette édification institutionnelle de l'Etat-providence, a été d'abord marquée et influencée par la distorsion des formes de solidarité traditionnelle et de charité, puis par le développement de l'auto protection ouvrière au XIX^{ème} siècle. Ceci a mené à l'institution de nouveaux modes de protection sociale étatique.

A- la charité privée : Dans les sociétés traditionnelles, la protection sociale était inscrite dans la structure même de la société. Elle était assurée par la famille, le voisinage, la communauté, etc., *« Le lien social est perçu comme « naturel », qu'il s'agisse de la famille, du rapport de voisinage ou de la hiérarchie sociale dans son ensemble »*[1]. Cette charité privée ou familiale, dans un premier ordre, s'est transformée en une forme de politique sociale en s'inscrivant dans un cadre organisé et lié essentiellement à l'appartenance religieuse. Il s'agit de « l'église » qui était au secours des pauvres. Le champ de ces interventions sociales était limité, selon les traditions religieuses (catholiques ou protestants) et selon l'état des finances des initiateurs privés.

B- Des lois des pauvres aux politiques d'assistance : Connues d'abord en Angleterre sous l'égide d'Elisabeth I. Ces lois promulguées en 1598 et 1601, inspirent une forme de prémisse d'un Etat-social. L'Etat anglais prend en charge les indigents, en créant une assistance aux pauvres, son organisation était conférée aux « *paroisses* » auxquelles les ***poor-laws*** imposent de fournir un emploi aux pauvres valides. Ces pauvres, ainsi, sont employés et hébergés dans des maisons de travail (*Workhouses*). L'objectif était de remettre au travail les pauvres valides et la répression de la mendicité. Cette politique, se basait également sur le principe de distinction entre les pauvres qui méritent d'être aidés (*deserving poor*) et les pauvres qui ne le méritent pas (*undeserving poor*). L'aide était financée par une taxe locale, calculée sur les revenus de la propriété foncière. Ces lois furent rapidement considérées comme des véritables dépôts de mendicité et de purs instruments de contrôle des indigents.

*A*u XVII^{ème} siècle, les économistes classiques (Maltus et Riccardo), luttèrent contre cette philosophie sociale qu'ils accusaient de freiner le développement de l'industrie naissante. L'Etat pense ainsi à la réforme et crée la « *commission royale de réforme de la loi sur les pauvres* ». Le rapport de cette dernière porta la marque des critiques des économistes libéraux de l'époque. Elle propose alors le maintien de l'assistance aux pauvres mais dans des conditions très restrictives. La loi de 1834 reposa alors sur trois principes conformes à la théorie classique du marché du travail :

« 1- Toute personne apte au travail peut trouver un emploi et assurer à sa famille une vie décente ;

2- Les individus aptes au travail, mais qui se trouvent sans emploi ont le droit à une assistance mais dans le cadre d'un « *Workhouse* » (indoor relief); les invalides et les personnes inaptes au travail sont également assistés, mais à domicile (outdoor relief) ;

[1] ROSANVALLON (P), « La nouvelle question sociale. *Repenser l'Etat-providence* », éd. Du Seuil, 1995, p.17.

3- L'assistance doit avoir un caractère dissuasif et l'aide ne doit pas dépasser celle de niveau de vie de l'ouvrier le plus mal payé (principe dissuasif de «*less eligibility*») : enfermement plus de travail forcé.

Le Workhouses n'est donc pas regardé, comme un lieu de séjour, mais comme un établissement d'assistance qui donnera aux pauvres l'envie de retourner le plus vite possible sur le marché du travail. »[1].

Dans les cas français également, le passage graduel de la charité privée à la charité « ***légale*** **»** s'est fait dans le cadre de la reconnaissance étatique des droits des pauvres aux secours publics. L'article 21 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, repris en préambule à la constitution du 24 Juin 1793, stipule que **«** *les secours publics sont une dette sacrée, la société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler.*»**[2].** Cette reconnaissance a été niée par le pouvoir politique d'après ; ce qui a conduit à une non promulgation d'une loi des pauvres comparable à la loi anglaise.

Ces lois des pauvres, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, constituent une prémisse de politique sociale, car dans leur développement ont conduit à la reconnaissance du devoir et de l'obligation de l'assistance publique aux pauvres. Les fondements modernes de l'assistance publique, ont été posés en 1889, dans le cadre du congrès international de l'assistance publique tenu à Paris. Ce dernier a été sanctionné par une charte de l'assistance qui indique que **:** ***«****l'assistance publique est due à ceux qui se trouvent temporairement ou définitivement dans l'impossibilité physique de pourvoir aux nécessitées de la vie. L'assistance publique n'est due qu'à défaut d'une autre assistance, l'assistance publique est d'essence communale. C'est par la commune que doivent être désignés les bénéficiaires de l'assistance parce que, seule elle, est en situation de les connaître.*»[3]**.** C'est dans ce sens que le principe de l'assistance publique aux catégories vulnérables s'est institutionnalisé dans les pays occidentaux.

C-La généralisation de l'assurance sociale et la diffusion de l'Etat-social:

A côté de la logique d'assistance qui s'est développée à travers les lois des pauvres et des autres politiques, la logique de l'assurance sociale, elle aussi, est apparue à la fin du XIX^{ème} siècle. Elle a été instaurée sous forme de législation qui généralise l'assurance sociale et la rendait obligatoire à tous les employés et employeurs. L'assurance sociale garantie par

[1] MERRIEN (F.X) et PARCHET (R), « l'Etat-social, une perspective internationale », Op.cit, p.68.
[2] Ibidem, p.66.
[3] HUTEAU (G), « Sécurité sociale et politiques sociales », éd. Armand Colin, 2001, p.427.

l'Etat a été instituée à la suite de la défaillance de deux systèmes de protection sociale qui ont régné jusque là :

1- la mutualisation : c'est une forme d'autoprotection ouvrière qui a été fondée sur la mise en commun de ressources et la prise en charge solidaire des risques, et a conduit à la création de sociétés mutuelles (*Freindly societies*). Elles étaient financées par le biais des cotisations des adhérents, des amendes infligées aux membres n'obéissant pas aux règles d'organisation interne, des donations des notables, des institutions religieuses et des subsides gouvernementaux. Les risques couverts diversifiaient d'une société à une autre. Elles comprenaient globalement : les frais d'enterrement, frais du médecin et des médicaments en cas de maladie. Les sociétés mutuelles ont aussitôt montré leurs limites à la fois sur le plan financier et sur le plan du nombre d'ouvriers couverts qui restait très restreint.

2-L'assurance privée : les sociétés privées d'assurance avaient pris en charge cette fonction d'assurance notamment avec le développement des techniques de calcul du risque et des probabilités. Ce système s'est avéré défaillant faute de coûts élevés des cotisations et la restriction des risques assurés.

C'est ainsi, qu'à la fin du XIX^{ème} siècle, il y a eu une instauration de l'assurance sociale publique. Elle avait comme cible les ouvriers. Elle était obligatoire et garantissait une protection contre une série de risques spécifiques. La généralisation de l'assurance sociale et la diffusion de l'Etat-social en Europe occidentale, ont été influencées par deux modèles de protection sociale mis en place d'abord en Allemagne puis au Royaume-Uni.

1- L'Etat-social Allemand : le modèle Bismarckien :

Dés son arrivée au pouvoir, le chancelier Bismarck combattra la montée du parti social-démocrate allemand. Après l'avoir interdit, il reprit plusieurs de ses idées afin de satisfaire la classe ouvrière et de prévenir le retour de ses adversaires à la scène politique. Il va ainsi dès la fin du XIX^{ème} siècle, doter l'Allemagne d'un système moderne de protection sociale. Son but était de protéger les travailleurs et leurs familles contre les aléas de l'existence : maladies, accidents de travail, vieillesse et invalidité. Il a entrepris des réformes sociales conséquentes :

- Il créa en 1883, la première « ***assurance maladie*** » obligatoire pour les ouvriers de l'industrie dont le revenu dépassait les 2 000 marks. La gestion des fonds fut confiée à des institutions autonomes, en majorité contrôlées par des représentants ouvriers.
- En 1884, fut votée une loi sur les accidents du travail, qui obligeait les industriels allemands à cotiser à des caisses coopératives destinées à indemniser les victimes. L'ouvrier

qui devient totalement invalide, pouvait toucher 60% de son revenu et en cas de décès, la veuve pouvait également percevoir une partie.

- Enfin, un système de retraite obligatoire fut imposé en 1889 par la loi de l'assurance vieillesse.

2- L'Etat-social anglais : le modèle Beveridgien

Suite à la succession des conséquences Socio-économique malheureuses de la crise économique (1929) et la seconde guerre mondiale, le parlementaire britannique William Beveridge, remet en 1942 au Gouvernement britannique, un premier rapport (*social insurance and allied service*) qui comprenait de nombreuses propositions visant à redéfinir le rôle de l'Etat d'après guerre. Il proposa alors un plan de sécurité sociale garantissant la stabilité du revenu. Il préconise un système totalement généralisé, uniforme et centralisé. En 1944, il élabora un second rapport qu'il consacrera uniquement au chômage. D'un point de vue global, Beveridge, dans sa démarche, voulait combattre : le manque de ressources, la maladie, la vieillesse, l'ignorance et le taudis. On peut analyser les points de différence et de similitude entre l'Etat-providence Beveridgien et Bismarckien à travers le tableau suivant :

Tableau n°02 : Distinction Etat-providence Beveridgien et Bismarckien

	Beveridgien	Bismarckien
1- Objectif de l'Etat providence	**1-** Répondre gratuitement aux risques de la vie	**1-** Compenser la perte de revenu
2- Conditions d'accès aux prestations	**2-** Etre dans le besoin	**2-** Avoir Cotisé
3- Financement	**3-** Impôt pour tous	**3-** Cotisation en fonction du revenu
4- Type de redistribution	**4-**Verticale	**4-** Horizontale

Source : « Etat- providence », Article de Wiképidia, « l'encyclopédie libre », disponible sur : www.wikipédia.fr.

Ces modèles de protection sociale ont été adoptés par les autres pays au fur et à mesure et on peut résumer les risques couverts et les dates de leurs institutions dans certains pays européens et aux Etats-Unis comme suit :

Tableau n°03 : Dates d'introduction des assurances sociales obligatoires

Pays	Accident du travail	Assurance maladie	Assurance vieillesse	Assurance chômage
Allemagne	1884	1883	1889	1927
Autriche	1887	1888	1927	1920
Belgique	/	1944	1924	1944
Danemark	1916	1963	1937	/
Finlande	1895	1963	1937	/
France	1898/1946	1930	1930	1959
Italie	1898	1928	1919	1919
Norvège	1894	1909	1936	1938
Pays-Bas	1901/1921	1913/1929	1913	1949
Suède	1901/1916	/	1913	/
Suisse	1911	/	1946	/
U-K	1906/1946	1911/1946	1908/1925	1911
Etats-Unis	/	/	1935	1935

Source : MERRIEN (F-X) et PORCHET (R) « l'Etat-social, une perspective internationale », Op.cit, p.85.

On remarque ainsi, que c'est dans les pays les plus développés que la protection sociale a connu son plus fort développement ; ceci est dû essentiellement à la croissance économique et à l'influence politique des parlementaires qui avaient inéluctablement besoin du soutien ouvrier, d'où l'adoption d'importants programmes sociaux.

II- La classification des Etats-providence :

Esping-Anderson est, de nos jours, la grande référence dans l'analyse des politiques sociales prises dans le sens global, les référant à l'organisation par l'Etat-providence du monde économique. Dans son ouvrage : « Les Trois Mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne », il articule sa thèse sur les régimes de l'Etat-providence autour de la notion de « ***démarchandisation*** ». Cette notion exprime la capacité de l'intervention publique à rendre les personnes indépendantes du marché du travail dont l'accès est l'unique moyen d'accéder au bien-être. En effet, le capitalisme a transformé l'homme en marchandise. Pour satisfaire ses besoins, ce dernier, est obligé de vendre sa force de travail. Mais, l'homme peut être exposé à la misère s'il se retrouve hors d'emploi pour des raisons diverses : maladie vieillesse, handicap, etc. La classification des Etats-providence, selon, Esping-Anderson dépend, ainsi, du degré différent de « ***démarchandisation*** » à travers l'examen des droits sociaux entre différents Etats. Il arrive alors à différencier entre trois régimes d'Etats-providence :

Le premier régime est le « ***régime libéral*** », où le lien social est considéré comme une affaire de marché et la protection sociale n'est alors qu'un filet minimal pour ceux qui ont réussi à s'inscrire dans cette forme de socialisation. Il est caractérisé par :

- Une assistance fondée sur le contrôle des besoins et des ressources ;
- Transferts universels modestes et couverture d'assurance minimale ;
- Cibles personnes à bas revenu ;
- L'Etat encourage le marché et ne garantie qu'un minimum d'intervention.

Le second régime est le « ***modèle conservateur*** », l'héritage historique corporatiste a été amélioré pour s'adapter à une nouvelle structure de classe postindustrielle. Le lien social est donc conçu comme une affaire de solidarité collective et de statuts liés aux communautés composant la société. Nous avons ici l'exemple des ordres professionnels, les corps des métiers et l'église autour de la famille. Ce régime est caractérisé par :

- Le développement de l'assurance sociale ;
- Les droits sont liés à la classe et au statut social ;
- Une faible redistribution ;
- Les services familiaux et de garderies sont sous-développés. Le service public est dans ce cas subsidiaire. L'Etat n'intervient que lorsque la famille a épuisé toutes ses ressources en matière d'aide à ses membres.

Le troisième régime est le modèle « ***social-démocrate*** ». Il correspond au pays dans lesquels les principes d'universalisme et de « ***démarchandisation*** » des droits sont étendus aux nouvelles classes moyennes. Ainsi, le lien social, devient une affaire de solidarité entre les travailleurs. Il est caractérisé par :

- Un taux d'indemnité et de service élevé ;
- Des droits liés à la citoyenneté ;
- L'indépendance au sein de la famille ;
- Des droits sociaux accordés aux enfants, aux personnes âgées et aux personnes sans ressources ;
- Le droit à l'emploi.

Dans ce modèle, la « ***démarchandisation*** » est forte. Elle implique la possibilité de percevoir un revenu de remplacement proche d'un salaire d'activité. Lorsqu'on se retrouve hors du marché du travail, les besoins sociaux sont très élargis ; ils comprennent : la maternité, l'exercice des responsabilités familiales (Ex : garde d'enfants), éducation et loisirs.

Nous avons, dans ce cadre, le tableau suivant qui illustre les trois modèles de l'Etat-providence repris par Perrin et Titmus, en leur donnant une interprétation politique :

Tableau n°04 : Les trois régimes de l'Etat-providence

	Résiduel (libéral)	Assurantiel (conservateur)	Institutionnel (social-démocrate)
• couverture	Marginale	Professionnelle	Universelle
• destinataire	Pauvres	Travailleurs	Citoyen
• responsabilité	Autorité publique	Caisses	Etat
• prestation			
- gamme	Limitée	Moyenne	Etendue
- structure	Ad hoc	Contributive	Fiscale
- niveau	Modeste	Variable	Adéquat
- condition	Besoin prouvé	Contribution	Citoyenneté
• financement	Fiscal	Contributif	Fiscal
• redistribution	Verticale	horizontale	Verticale

Source : MERRIEN (F-X) et PORCHET (R) « l'Etat-social, une perspective internationale », Op.cit, p.177.

Esping-Anderson, avait procédé en 1980, à une mesure du potentiel de démarchandisation d'un programme et sa capacité de rendre les personnes indépendantes vis-à-vis du marché, pour un travailleur moyen. Il aboutit aux résultats et au classement suivant :

Tableau n°05 : Classement des Etats-providence en terme de « démarchandisation »

régime	L'Etat	Score de D.M	régime	L'Etat	Score de D.M	régime	L'Etat	Score de D.M
L	- Australie	13	**C**			**S**		
I	- Etats-Unis	13,8	**O**			**O**		
B	- Canada	22	**N**	- France	27,5	**C**	- Finlande	29,2
E	- Royaume-Uni	23,4	**S**	- Allemagne	27,7	**I**	- Pays-Bas	32,4
R			**E**	- Autriche	31,1	**A**	- Danemark	38,1
A	- Japon	27,1	**R**	- Belgique	32,4	**L**	- Norvège	38,3
L	- suisse	29,8	**V**	- Italie	24,1	**D**	- suède	39,1
			A			**E**		
			T			**M**		
			E			**O**		
			U			**C**		
			R			**R**		
						A		
						T		
						E		

Source: établit par l'auteur sur la base de l'étude faite par Esping-Anderson.

On remarque à partir de ces données que les scores de « démarchandisation » les plus élevés sont enregistrés dans les Etats-providence sociaux-démocrates. Les pays à régime conservateur enregistrent, des scores moyens et les pays libéraux, des scores encore moins élevés à l'exception de la Suisse et du Japon. Ces deux pays ont marqué des résultats positifs ; ceci est dû notamment à l'efficacité potentielle des mécanismes de marché mis en place et l'existence de système de solidarité hormis les solidarités assurantielles.

Cette classification des Etats-providence a suscité plusieurs critiques, ce qui a amené Esping-Anderson à développer ces modèles, en soulignant d'abord le caractère évolutionniste de ces régimes qui ont connu des mutations selon les influences contextuelles et sociétales. Il donne ainsi l'exemple de l'Etat-conservateur français qui a connu des réformes sociales considérables à partir de 1980, lors de la montée du parti de gauche (socialiste) au pouvoir. Il justifie également ces mutations par les crises qu'a connues l'Etat-providence depuis sa mise en place.

III- Crises et mutations de l'Etat-providence :

Le rôle social de l'Etat-providence a connu des expansions très importantes, notamment durant « ***les trente glorieuses*** ». Cette expansion a été toutefois contrariée depuis les années 1970. À la suite du premier choc pétrolier, l'Etat-providence a été fortement remis en cause surtout que les théories économiques libérales faisaient la raison de la crise. Depuis, l'Etat-providence peine à réaliser ses objectifs et les crises profilent l'une derrière l'autre. L'une des fonctions principales touchées par les effets de ces crises est le secteur de la sécurité sociale qui enregistre un déficit permanent, ainsi que les difficultés rencontrées dans le financement des autres systèmes de redistribution.

Selon P. ROSANVALLON[1], l'Etat-providence connaît depuis 1970 une triple crise. La première, est la crise financière déclenchée dans les années 1970. Elle marque la fin de la forte croissance des « ***trente glorieuses*** ». Elle est engendrée par l'accroissement des dépenses sociales de l'Etat, notamment celle de santé, à un rythme de croissance de 7 à 8 % par an, face à une augmentation faible des recettes qui n'augmentaient que de 1 à 3%. La seconde, est de type idéologique. Elle a marqué les années 1980 et elle traduit la suspicion dans laquelle l'Etat-entrepreneur est alors tenu de gérer efficacement les problèmes sociaux. Ce sont les interrogations et les contestations sur l'efficacité de l'appareil redistributif de l'Etat. Elle correspond à la remise en cause de cette machinerie de plus en plus opaque et bureaucrate.

[1] ROSANVALLON (P), « La nouvelle question sociale, *Repenser l'Etat-providence* », Op.cit, pp.8-10.

Enfin, la crise sociale ou la « ***question sociale*** » qui a vu ses prémisses depuis 1990. Elle est due à l'apparition des deux phénomènes majeurs suivants :

1- La désagrégation des principes organisateurs de la solidarité ;
2- L'échec de la conception traditionnelle des droits sociaux qui ne peut offrir un cadre adéquat pour penser la situation des exclus.

P. ROSANVALLON indique que ces deux problèmes ont conduit à :

- La défaillance des anciens systèmes producteurs de solidarité (assurance sociale), ce qu'il appelle « solidarité assurantielle », à prendre en charge la nouvelle question sociale (les nouvelles formes d'exclusion et de pauvreté) ;
- L'impact du degré élevé des indemnités versées par l'Etat-providence (Etat-passif providence) sur les taux d'imposition et donc sur le développement économique.

Il appelle alors, pour sortir de cette multitude de crises, à mettre en relation le social et l'économique. Il ajoute également qu'il faut alléger le rôle de l'Etat en transmettant les missions de solidarité à la société civile (association, fondation, etc.) et le développement de l'initiative locale. Alors, il est nécessaire de passer de l'Etat-passif providence à l'Etat-actif providence qui se reposerait sur :

- La recherche de nouvelles voies de solidarité : publique ou privée ;
- La redéfinition des droits sociaux ;
- Le développement des modèles d'insertion sociale ;
- L'individualisation du social, soit le traitement au cas par cas.

Dans les mêmes termes, Esping-Anderson propose lui aussi de nouvelles voies pour faire face à la multitude de crises de l'Etat-providence. Dans la traduction de son ouvrage « Les trois mondes de l'Etat-providence », il présente dans l'épilogue pour l'édition française « Les trois mondes revus » ; la crise de l'Etat-providence contemporain et propose des stratégies de réformes assez proches de celles définies ci-dessus, pour une meilleure adaptation avec les mutations que les Etats connaissent à l'ère de la mondialisation.

Nous voyons ainsi que l'Etat-providence s'articule comme une construction complexe. Son rôle, ses objectifs et sa composante dépendent de plusieurs facteurs environnants. Ces facteurs sont, à la fois d'ordre politique, économique et social. La naissance et le développement de l'Etat-providence a intégré l'action sociale comme fonction permanente de l'Etat. Cependant, la dimension de cette action prend plusieurs formes en passant d'un Etat à un autre et d'une époque à l'autre. C'est ainsi qu'avec les nouvelles données économiques et sociales de notre époque, on assiste à une redéfinition du rôle de cet Etat.

Sous section (3) : Dimension et objectifs des politiques sociales

L'évolution du rôle social attribué à l'Etat providence depuis le début du 20éme siècle a été sans doute, un vecteur dans la définition actuelle des politiques sociales. Cette évolution a influencé, à la fois, les logiques d'action, les objectifs des politiques sociales et les instruments d'intervention. Nous examinerons le contenu actuel de ces trois dimensions ci-dessous :

I- les logiques d'action des politiques sociales :

Nous allons voir, dans le cadre de cette analyse, les différentes logiques dans lesquelles se mettent en place les politiques sociales. Nous essayerons aussi, de définir les deux logiques les plus courantes, celle de l'assurance et celle de l'assistance.

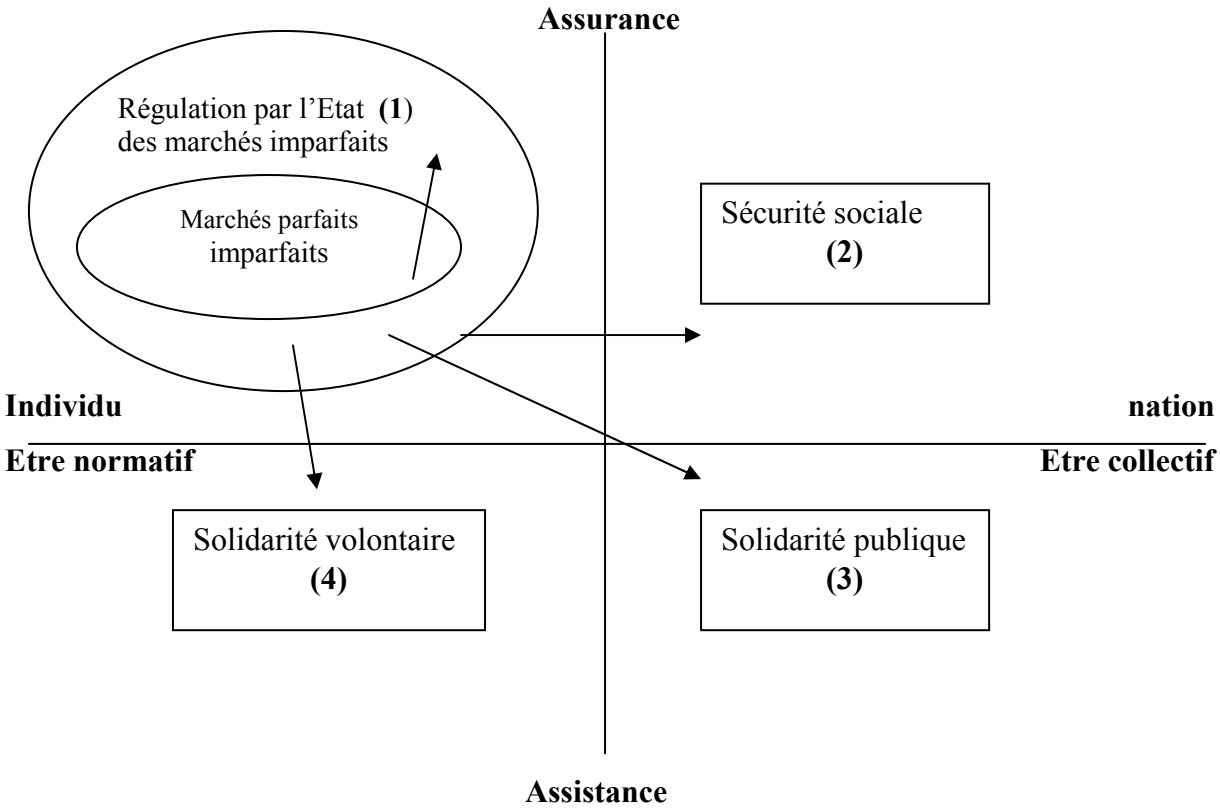
I-1 : les catégories de la protection sociale :

En utilisant le marché comme point d'entrée ou de départ, on peut subdiviser la protection sociale en quatre catégories d'action :

1- L'action sociale économique qui vise l'efficacité économique (voir section 1) ;
2- L'action sociale assurantielle au nom de la justice mais aussi de l'efficacité économique car elle assure la continuité de la productivité ;
3- L'action sociale d'assistance publique ;
4- L'action sociale de solidarité privée ;

Pour mieux comprendre cette subdivision, nous pouvons positionner ces actions dans un plan à deux axes. Dans le premier, est représenté l'individu comme être normatif à l'opposant de l'individu comme être collectif. Dans le second axe sont représentées l'assistance et l'assurance comme deux logiques de protection sociale.

Figure n°01 : Les catégories de la protection sociale



Source : NAVES (P), « Economie politique de l'action sociale », éd. Dunod, 2006, p.13.

*A*fin de définir le contenu de chaque type d'action, nous avons opté pour la présentation des caractéristiques de chaque notion selon le tableau suivant :

Tableau n°06 : Les concepts clés de la protection sociale

	Assurance privée	**Assurance sociale**	**Système universaliste**	**Assistance sociale**
Cible	Personnes volontaires	Salarié (ou citoyen)	Citoyen	Pauvres
Cas de figure	Risque assuré	Risque social défini	Risque social défini	Besoins
Eligibilité	Fonction du contrat	Contribution	Citoyenneté/ résidence	Contrôle
Allocation	Fonction de la cotisation	% du revenu	Forfaitaire	Besoin mesuré
Financement	Cotisation fonction du risque	% du salaire	Impôts	Impôts
Contributeur	Assuré	Salarié et/ou employeur	Citoyens	Impôts spécifiques

Source : MERRIEN (F-X) et PORCHET (R) « l'Etat-social, une perspective internationale », Op.cit, p.9.

I-2 : Assistance, assurance sociale : comparaison :

Les fondements modernes de la protection sociale se basent sur les deux logiques de l'assurance et de l'assistance sociale. Des logiques aussi anciennes l'une que l'autre. La première, sous entend la mise en place d'un système d'aide à la couverture des risques sociaux (maladie, accidents de travail, chômage...) garantie par la solidarité publique. Elle propose compensation matérielle en cas de survenance de l'un des risques assurés sous la condition d'une cotisation préalable aux caisses d'assurance sociale mises en place pour ces fins. L'assistance sociale, pour sa part, se base sur une responsabilisation totale des pouvoirs publics. Elle peut être définie comme l'ensemble des prestations constituant une obligation mise à la charge des collectivités publiques par la loi et destinées à faire face à un état de besoin pour des bénéficiaires qui sont dans l'impossibilité d'y pouvoir.

La différence entre ces deux notions demeure dans le fait de l'absence de conditions de cotisation préalable pour bénéficier de l'assistance publique. Cependant, ces deux législations trouvent leur origine dans « la solidarité publique » et les systèmes redistributifs de l'Etat moderne.

II- Objectifs et Instruments des politiques sociales :

Toute politique publique suppose une identification préalable des objectifs à réaliser et des outils et moyens de mise en œuvre. Pour les politiques sociales, nous avons pu identifier les objectifs et instruments ci-dessous :

II-1 : objectifs des politiques sociales :

Nous pouvons résumer les objectifs généraux des politiques sociales, comme suit :

- La satisfaction des besoins premiers des citoyens et de leurs conditions de vie par la production d'un certain nombre de services publics ;
- Assurer une sécurité financière minimale pour les individus ;
- L'équité, la juste répartition des charges et des fruits du développement économique, par des actions de redistribution correctrices des inégalités en matière de revenu (procurer un revenu, complément de revenu ou aide en nature). S'ajoutent aussi des actions correctrices sur les risques sociaux : santé, chômage, logement, etc ;
- La prévention et la protection de la population contre les risques liés à la pauvreté, à l'exclusion sociale et à la précarité ;
- Le développement social des populations et de veiller sur la cohésion sociale.

La recherche d'une meilleure prise en charge de toutes ces questions, a conduit à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un ensemble de programmes et d'actions sectorisées

mais se focalisant sur la prise en charge des questions sociales. Selon M.T Join Lambert[1], ces politiques sociales comprennent ou se portent sur les fonctions suivantes :

- Le travail, l'emploi, le chômage, l'insertion et la formation ;
- La famille et la santé. Nous sommes ici devant une approche globale très intéressante des politiques sociales, basée elle aussi, sur la solidarité publique et le service public.

II-2 : instruments des politiques sociales :

Les pouvoirs publics agissent sur les questions sociales par le biais d'un ensemble d'instruments d'action concrétisant la fonction de redistribution de l'Etat et garantissant les transferts sociaux nécessaires. Pour cerner ces instruments, nous nous proposons de reprendre la classification de X.GREFFE[2] qui distingue trois types de mesures :

1- les mesures juridiques : qui assurent aux individus un ensemble de droits sociaux (la santé, l'éducation, etc.) et la fixation de normes et de cadre de régulation des conditions de travail, des retraites, de santé, d'hygiène et de sécurité.

2- La production directe : qui entend la mise à disposition, gratuite ou payante, de biens et de services aux utilisateurs potentiels.

3- Les garanties financières : ce sont des financements par le biais de la dépense publique. Il s'agit d'abord de dépenses d'assurance sociale pour couvrir les risques sociaux. Puis, des dépenses d'assistance et d'aides sociales.

4- Les mesures fiscales : ce sont des mécanismes d'imposition qui visent à délimiter les taux d'imposition fiscale selon les disponibilités de revenus des personnes imposables.

*V*oilà donc, de manière assez résumée comment se présente la protection sociale. Elle se répartie généralement en trois axes : l'assurance sociale, l'assistance sociale et la solidarité publique et privée.

A travers cette présentation, il nous parait très clair que la construction des politiques sociales s'est faite de manière très complexe, influencée ou conduite par les développements sociopolitiques de l'Etat-providence moderne. Cette construction complexe a produit un ensemble de mesures sociales diversifiées fondées sur la solidarité publique et en deux logiques : l'assurance et l'assistance. L'action sociale se présente, dans son sens restrictif, comme une partie de ces politiques sociales. Elle est définie comme un ensemble de prestations publiques consenties aux personnes nécessiteuses qui ne sont pas en mesure de subvenir à leur besoins premiers.

[1] JOIN LAMBERT (M.T) et Al, « Politiques Sociales », éd. Dalloz, 1994.
[2] GREFFE (X), « La politique sociale, étude critique », op.cit, pp.30-31.

Conclusion du chapitre :

Les idées développées dans le cadre de ce chapitre nous mènent à conclure que : les systèmes de protections connus à partir du 19ème siècle dans les pays développés se sont construits sur la mise en relation et en accord entre: « le principe de solidarité (la société a une dette envers ses membres) avec le principe de responsabilité (chaque individu est maître de son existence et doit se prendre en charge) »[1], qui a donné naissance à des protections et des droits liés à la condition du travail. Ce modèle, comme le définit P. ROSAVALLON, de « sociétés assurantielles ».

Cette forme de protection sociale a été concrétisée, dans le cadre des fonctions de l'Etat tel que défini par l'analyse économique. L'Etat doit procéder à une redistribution inter individus des richesses nationales pour corriger les injustices produites par le fonctionnement du système économique. Ce principe a été édifié dans le cadre de la mise en place de l'Etat-nation providence. C'est ainsi que, l'Etat procède à une modification des revenus dans la société, par le biais de transferts monétaires sous formes de revenus minimum, aide financière pour logement, etc., ou par le biais de transferts non monétaires ou en nature[2], par lesquels l'Etat fait bénéficier aux individus d'une distribution gratuite de biens qu'ils ne peuvent pas s'en procurer : bons d'alimentation, enseignement et soins gratuits attribués aux individus à faibles revenus. S'ajoute à ce principe de redistribution, le principe de justice sociale qui était l'un des soucis majeurs qui ont motivé l'instauration des systèmes de protection sociale dans le monde. Le contenu de ces théories, même si l'analyse diffère, va dans le même objectif, celui de l'égalité devant l'accès aux droits, dans la répartition des richesses et des revenus et l'égalité des chances entre tous les individus.

C'est avec l'application de ces principes, provenant à la fois de la pensée économique, politique, sociale et même philosophique de l'Etat, que des systèmes de protection sociale plus élargis, ont été mis en place. Ils sont définis comme systèmes d'assistance et d'assurance sociale ; ils comprennent des mesures multiples telles que; l'assurance chômage, l'aide aux handicapés, aide au logement, aide aux pauvres, aide socio-éducative, insertion professionnelle, insertion sociale, etc.

[1] P. ROSANVALLON, Op.cit, p.13.
[2] A. WOFELSPERGER, « Economie publique », Op.cit, p.480.

Chapitre **II**

L’action sociale locale : Fondements et paradigmes

Introduction du chapitre :

Etant donnée l'étalement géographique des Etats, la gestion et la mise en œuvre de l'action publique ne peuvent guère se faire par un unique gouvernement centralisé. Ainsi pour une nécessité d'ordre de gestion et d'administration, il est indispensable de procéder à une répartition des centres d'exécution et de mise en œuvre de l'action publique. En allant encore dans le fond des analyses de l'efficacité du fonctionnement de l'Etat, l'existence des besoins locaux méconnus par les institutions étatiques centrales et pour des raisons d'ordre politique et économique à la fois, il est nécessaire de revoir la distribution des compétences et des centres de décision selon une organisation territoriale appropriée.

Repenser et revoir cette distribution des rôles est formalisé dans l'analyse économique, politique et juridico-administratif, dans le cadre de l'étude de la décentralisation. L'étude se concentre sur la manière de répartir les compétences et le choix des compétences à céder au niveau territorial et les compétences appropriées à l'échelon étatique. Elle s'attache aussi à l'étude des moyens de financement de ces nouveaux échelons infra étatiques ainsi qu'à la définition de leur taille optimale.

Dans le cadre de cette analyse, et en considérant que la production de certains services collectifs doit être faite nécessairement par les institutions publiques locales, on trouve là, la question relative aux services sociaux et de l'aide sociale qui se pose, à qui doit revenir la mission de les fournir ? Surtout qu'ils interpellent à la fois l'Etat et les collectivités locales.

Les auteurs des analyses relatives aux politiques publiques locales défendent la thèse de la nécessité d'une action sociale locale pour des raisons de proximité, d'omniscience informationnelle et de contact direct avec les bénéficiaires. D'un autre coté, dans l'analyse du développement local, les études qui s'intéressent au volet social, appellent à un développement social local pour des raisons assez proches de celles révélées ci-dessus. Mais dans tout ça, n'y a-t-il pas des enjeux à déléguer l'action sociale au niveau local telle qu'une forme de remise en cause de l'Etat ?

Nous avons vu nécessaire pour notre travail, de passer d'abord par cette phase où nous analyserons le cadre global de la décentralisation, des mécanismes de sa mise en œuvre et les limites qu'elle peut présenter, en donnant plus d'importance à la décentralisation de l'action sociale (section 01). A posteriori, nous présenterons l'argumentaire de la pensée défendant le « Développement Social Local » et son impact sur la décentralisation de l'action sociale (section 2).

Section 01 : La décentralisation : Un renforcement de l'efficacité et de l'équité de l'action sociale.

L'analyse économique de la production de biens collectifs et l'économie des décisions publiques ont essayé de démontrer l'optimalité de la production locale de certains biens collectifs dit biens publics locaux et de la décentralisation de certains centres de décision. C'est une justification du point de vue de l'efficience économique et de l'efficacité de l'action publique.

Nous tenterons ainsi, dans cette première section, de définir la notion de décentralisation, ses justifications, ses apports et les limites qu'elle peut présenter (sous section 1), puis nous allons analyser les dynamiques des politiques sociales locales et leurs spécificités. Enfin, nous analyserons l'apport de la décentralisation de l'action sociale du point de vue de l'efficacité et de l'équité.

Sous section (1) : justification théorique de la décentralisation :

Les questions théoriques soulevées autour de la question de la décentralisation consistent, à déterminer le degré optimal de la décentralisation. Après présentation du « Théorème de la décentralisation » et des modalités de sa mise en œuvre, nous examinerons ci-dessous les avantages et les inconvénients de la décentralisation.

I- Contenu et Avantages de la décentralisation :

La décentralisation est une notion qui a été approchée par plusieurs disciplines. Cette notion est à la fois administrative, économique, politique et juridique. Cependant, la définition de la décentralisation, ne change pas trop d'une discipline à une autre. Elle est généralement définie comme étant un transfert de compétences de l'échelon central aux collectivités territoriales qui leur permettent de prendre des décisions et d'exercer leurs compétences au niveau local.

I-1 : Le théorème de décentralisation optimale :

Le théorème de décentralisation optimale nous montre le caractère souhaitable de la décentralisation à partir de l'analyse de la production des biens collectifs. L'étude s'intéresse ici à la production des biens collectifs locaux qui sont appelés ainsi car ils représentent la spécificité de ne voir les attributs de la non exclusion et de l'indivisibilité de l'offre respectés que dans un environnement géographique circonscris. Ainsi ces services collectifs se caractérisent par :

1- Une plus au moins divisibilité de l'offre, liée au faite que ces biens sont soumis à des effets d'encombrement, à des externalités et à des conditions d'accès ;

2- Des effets géographiquement limités, ceci dit que ces biens produits au niveau d'une localité donnée, ne profitent qu'aux habitants de cette localité, telle que pour une école primaire. Mais ceci ne peut être généralisée pour tous les biens car des personnes non résidantes dans une commune donnée, peuvent bénéficier du service offert dans le cadre d'une piscine communale, ce qu'on appelle effet de débordement de consommation ;

3- Une plus au moins variabilité de leur qualité selon l'intensité de leur utilisation qui est liée au phénomène de congestion ou de débordement car plus le nombre est important, plus la qualité des biens fournis se détériore.

Pour illustrer le contenu du phénomène de la décentralisation, nous prenons l'exemple suivant : nous considérons un pays où il existe deux localités ; A et B et supposant, que la demande d'un bien collectif (X), est représentée par deux individus représentatifs (a) et (b) ; (a) pour les citoyens résidents de la localité A et (b) pour les résidents de la localité B ;

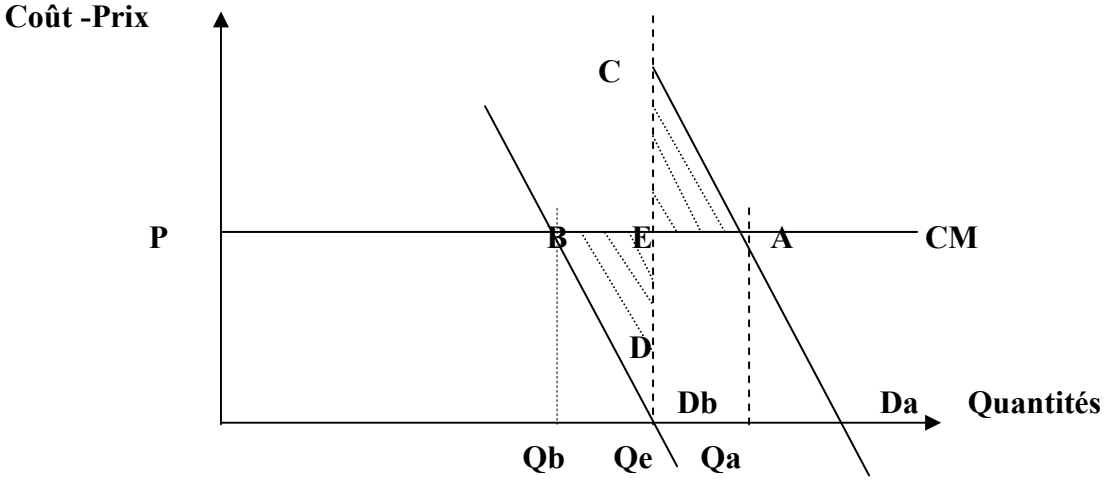
Supposant que, le processus de décision majoritaire conduit à choisir un coût de production (par tête) constant (c= P0), le niveau de production (Qe) (voir graphiquement ci-dessous) ;

Si la fonction de la demande de (a) est Da et la fonction de la demande de (b) est Db pour ce graphique, il résultera de cette situation des pertes de « bien-être » pour les deux individus représentatifs, égales : - au triangle BDE pour l'individu (b) ;

- au triangle EAC pour l'individu (a).

Pour (b), cette perte s'explique par le fait qu'il s'est vu imposé une quantité plus forte que prévue et pour laquelle il devra payer plus qu'il aurait souhaité au départ. Il devra payer la somme correspondante à la surface EBQb Qe du bien de BDQb Qe. Pour (a), qui se voit, lui imposer une perte de bien-être égale au triangle EAC du fait d'une consommation de bien moins forte que ses attentes initiales, compte tenu du prix annoncé : il était prêt à payer plus pour capter le bien-être égal à ce triangle.

Graphique n°03 : Centralisation et perte de bien être



Source : GREFFE (X), « Economie des politiques publiques », Op.cit, p.359.

La décentralisation permet, dans ce cas, de maximiser le bien-être de la collectivité par une détermination au niveau local des quantités à produire. Dans ce cas de figure, la collectivité A aurait fourni et consommé plus de bien collectif et la collectivité B moins. C'est ainsi que le théorème de décentralisation a été formulé et mis à jour par Oates 1972 : « Pour un bien public dont la quantité consommée peut être définie sur des sous ensembles géographiques, et dont le coût de production est le même au niveau central ou dans les sous ensembles géographiques concernés, il sera toujours plus facile, (ou moins aussi facile) pour ces sous ensembles, de produire des quantités de biens publics optimales au sens de Pareto que pour le gouvernement central »[1]**.** Cette décentralisation suppose un certains nombres d'hypothèses se basant sur :

- La qualité de bien public demandée par A est indépendante de celle demandée par B (absence d'effets de débordement) ;
- L'absence d'économie d'échelle dans la production de bien collectif.

I-2 : Effets positifs de la décentralisation sur l'action publique locale :

En dehors de l'impact de la décentralisation sur l'optimalité de la production des biens publics locaux, cette dernière présente également un impact positif dans l'optimisation des résultats de l'action publique locale, notamment dans les domaines suivants :

[1]Oates (W.E), « Fiscal Fédération », New York, Harcourt Brace Jovanovitch, Cité par GREEF (X), « Economie des politiques publiques », Op.cit, p.360.

1-La décentralisation facteur de baisse des dépenses publiques :

Selon le model de Brennau et de Buchannan[1]**,** la décentralisation a des effets modérateurs sur le volume des dépenses publiques, ceci est dû aux conséquences de la pression des citoyens et d'autres groupes de pression qui demandent une diminution de la pression fiscale. Ainsi dans l'objectif de gagner leur confiance, les politiques vont procéder à une réduction de la pression fiscale ; ce qui conduira, faute de financement, à une réduction de dépenses publiques.

Il y a lieu de signaler que, le model Brennan –Buchannan, repose sur l'hypothèse principale d'absence de concurrence en terme de pression fiscale et de relative identité des services proposés aux citoyens, hypothèse que ne vérifient pas plusieurs études empiriques.

2- La décentralisation facteur d'adaptation de la production des biens publics locaux à la demande locale :

La décentralisation est considérée comme facteur d'adaptation du niveau et de la qualité des services publics locaux aux préférences locales. Les préférences locales sont mieux prises en charge et plus respectées dans un système de décision et de production décentralisé, contrairement au système centralisé, qui est loin de prendre en considération ce critère de préférence local.

3-La décentralisation facteur de démocratie locale :

La décentralisation est également considérée comme facteur de la démocratie locale. A. De Tocqueville présente la décentralisation comme facteur de démocratie et de contrôle en plaçant le pouvoir de décision à proximité du citoyen, ce qui permet à la population, de participer à la prise de décision publique et d'en suivre l'exécution et par conséquent, nourrir en elle le sentiment de citoyenneté.

4-La décentralisation facteur de développement économique :

X. Greffe, indique que la décentralisation permet dans une économie de marché contemporaine de conduire à un « re -développement économique » par :

- La détection et la mise en valeur permanente des ressources spécifiques locales et les mettre à jour par l'instauration de réseau de communication ;
- L'aide à la mise en œuvre de réseau partenaire en vue de doter le territoire en ressources stratégiques, notamment en matière de formation de la main d'œuvre. Le rôle des collectivités territoriales est celui d'organiser le lien entre la formation et l'emploi.

[1] Brennan (G) et Buchannan (M), « The rasons of rules : conditionnal political economy, cambridge », 1986, cité par Foiry (J.P), « Analyse économique de la décision publique », éd.Hachette, 1997, p.149.

- Enfin, la décentralisation favorise l'expérimentation et l'innovation en matière des modes de gestion des services publics locaux.

Ainsi après avoir présenté le théorème de la décentralisation optimale et ces effets avantageux, il est nécessaire de voir comment se met en place cette décentralisation à travers la répartition des responsabilités et des moyens entre l'Etat et les collectivités territoriales, tout en essayant de définir la taille optimale d'une collectivité territoriale.

II- La mise en œuvre de la décentralisation et le choix de la taille optimale des collectivités décentralisées :

La mise en œuvre de la décentralisation, sur le terrain, présente des problèmes relatifs à la répartition des tâches et des moyens d'action entre l'Etat et les entités décentralisées. Ces questions sont posées, à la fois, dans le cas des pays unitaires comme dans les Etats fédéraux. Ainsi l'étude économique de la décentralisation s'est attachée à définir :

- Le nombre de membres optimal de la collectivité ;
- La quantité optimale de bien pour un membre donné ;
- Trouver la meilleure combinaison qui fera adapter entre le nombre de résident et la quantité de bien à fournir. Nous avons ici trois modèles :

A – Le modèle de Saudler et Tschirhart[1] : ils se sont penchés sur cette question afin de procéder à la définition d'une taille optimale des collectivités décentralisées, ils se sont intéressés à l'étude et l'évaluation des :

- Coût unitaire des services rendus à la population et ses fluctuations selon la baisse et l'augmentation des nombres de bénéficiaires.
- Coût que peut engendrer les phénomènes de congestion et d'encombrement.

Grâce aux informations obtenues par cette première analyse, ils ont pu définir, étape par étape :

- Les quantités optimales de biens en fonction du nombre de résidents ;
- Le nombre optimal de résident en fonction de la quantité de service.

Ainsi pour la quantité optimale q°, la collectivité optimale est celle qui va la fournir pour un nombre de résident N°, et en rapportant N° à (N) le nombre de résident dans cet Etat, on peut en déduire le nombre optimal (X) de collectivité d'un niveau donné, soit X= N/N°. Cette analyse parait très intéressante mais soulève certaines limites du point de vue pratique. Dans un premier temps, l'analyse se base sur la production d'un seul bien

[1] Voir WEBER (L), « l'Etat acteur économique », Op.cit, p.292.

collectif local et réciproquement pour les autres collectivités, alors qu'en réalité, elle devra rendre plusieurs services. Aussi dans sa mise en œuvre, l'analyse ne prend pas en compte les effets de débordement que peut avoir la production d'un service collectif local donné. De plus, l'évolution politique, économique et technologique ont un impact important sur la définition de la taille optimale d'une collectivité et la portée géographique des prestations publiques est influencée par les préférences individuelles et les circonstances.

Le travail de Sandler et Tschirhrt a été complété dans le cadre de la théorie des clubs, par un essai de définition de la taille optimale d'une commune, en prenant en considération les possibilités de migrations intercommunales. La théorie des clubs s'intéresse alors, à étudier les possibilités d'unir les moyens de deux ou plusieurs communes pour assurer de manière cohérente la production d'un service optimal ou de plusieurs services optimaux d'où les appellations : « Syndicats intercommunaux à vacation unique (SIVU) » et « Syndicat intercommunaux à vacation multiple (SIVM) »[1].

B- Le modèle de Tiebout 1961 : Tiebout introduit par ce modèle l'hypothèse du « Vote avec les pieds ». Il suggère que les individus révèlent leurs préférences concernant les biens collectifs locaux et leurs dispositions à payer leurs coûts de production par le biais du « vote avec les pieds ». Cette notion reflète la supposition d'une parfaite mobilité des agents économiques qui se déplacent d'une collectivité à une autre selon le prix (l'impôt) à payer pour la consommation d'un bien collectif donné. Ce déplacement est comparé au déplacement des individus d'un marché de bien privé à un autre dans la recherche des meilleurs prix. Ainsi, les agents économiques vont choisir de s'installer dans les collectivités qui offrent le meilleur rapport bien public local/impôt, ce qui donnera lieu à des groupements (des collectivités) dont la taille et la dimension seront optimales par le rapport bien-préférences individuelles homogènes. La dimension optimale du groupe donnera lieu à la naissance d'une organisation spatiale optimale.

Ce modèle a lui aussi suscité plusieurs commentaires, notamment sur les conditions qu'il pose :

1- La parfaite mobilité des citoyens qui se fait sans coûts, n'est pas valide, tout déplacement engendre des coûts ;

[1] GREFFE (X), « Economie des politiques publiques », Op.cit, pp.365-366.

2- Les citoyens sont parfaitement informés sur l'ensemble des collectivités existantes des services qu'elles offrent et du coût de leur production. Cette omniscience parfaite, n'est pas facile à atteindre et s'avère coûteuse pour les citoyens.

3- Absence d'effets externes.

B- <u>Le critère de Oates (1968) :</u> Oates défini cinq critères économiques servant de référence pour la répartition des tâches entre l'Etat et les entités décentralisés. Il introduit alors une matrice de lecture comportant les critères favorisant la centralisation ou la décentralisation d'une tâche donnée.

<u>Tableau n°07 : Critères de (dé) ou centralisation</u>

Critère	Centralisation	décentralisation
1. Economie d'échelle	Non	Favorable
2. Préférences individuelles	Hétérogènes	Homogène
3. Effets de débordements	Non	Oui
4. Effets d'encombrement	Oui (?)	Non (?)
5. **coûts de décision**	Si élevé	Si faible

Source : DAFLON (B), « Cours : fédéralisme financier et décentralisation », disponible sur : www.unifr.ch.

L'analyse d'Oates suscite quelques commentaires notamment par rapport :

- Aux critères économiques qui ne s'appliquent pas à toutes les activités publiques très variées, juridiques, politiques …etc.
- Il n'existe pas un seul échelon infra étatique, d'où la problématique du partage des tâches - non seulement entre l'Etat et les collectivités territoriales - compte tenu de l'existence d'échelon intermédiaire (Etat/ département/ commune).

A l'instar de la problématique de la répartition des tâches entre l'Etat et les collectivités territoriales, la mise en œuvre de la décentralisation implique aussi des questionnements sur le mode de financement des collectivités publiques. Cette problématique est analysée dans le cadre de l'étude du fédéralisme financier et fiscal qui suppose, à la fois, une autonomie financière des collectivités décentralisées et appelle à une coordination indispensable entre l'échelon central et local ainsi qu'entre les collectivités décentralisées.

A- Le partage des ressources fiscales :

Le partage des ressources fiscales se fait par la création d'impôts locaux collectés au profit des collectivités décentralisées ou le partage du produit fiscal entre l'Etat et les collectivités locales selon des taux et des critères préalablement définis, cette répartition à pour objectifs :

- De renforcer l'autonomie financière des collectivités locales ;

- D'accroître l'élasticité des ressources fiscales locales à l'activité économique et l'incitation à l'effort fiscal ;
- La progressivité des impôts locaux par apport au revenu ;
- La réduction des inégalités financières entre les collectivités territoriales.

Ce partage suppose donc, une autonomie des collectivités locales dans le financement de leurs dépenses à l'aide de leurs propres impôts. L'application de ce principe peut être efficace pour les collectivités dont le potentiel économique et donc fiscal est important. Par contre, dans le cas des collectivités qui disposent d'un potentiel faible (une faible activité économique), l'application du principe d'autonomie fiscale, engendre des inéquités territoriales et les collectivités qui n'ont pas une base d'imposition adéquate, se retrouvent dans l'impossibilité de financer leurs dépenses.

B- Les subventions de l'Etat aux collectivités locales :

Les subventions sont l'ensemble des aides financières que l'Etat octroie aux collectivités locales pour des finalités qui vont au delà de la nécessité de produire des biens collectifs locaux ; il s'agit notamment de :

- La réduction des inégalités entre les collectivités (inégalités territoriales) ;
- la production de biens publics sous tutelle tels que ceux relevant de la prévention et de la formation.

Les subventions de l'Etat prennent plusieurs formes allant de la péréquation aux subventions spécifiques.

III- Des limites de la décentralisation :

La dynamique de décentralisation, en effet, ne porte pas en elle des avantages uniquement, mais elle porte aussi des inconvénients. Nous examinerons de plus prés ces inconvénients à travers l'analyse de la décentralisation des fonctions Musgraviennes de l'Etat.

A- Décentralisation et efficacité allocative :

La fonction de l'allocation des ressources a été, dans le cadre du théorème de la décentralisation, l'argument le plus fort en faveur de la décentralisation. Mais en pratique, la portée géographique et spatiale de certains services collectifs locaux peut dépasser les frontières administratives de la collectivité ; des effets de débordement sont ainsi enregistrés et qui conduiront de leur part à des effets de congestions et d'encombrement. Dans un autre cas, la capacité financière des collectivités locales ne peut assumer la production de certains services collectifs dont la nature appelle à une production centralisée de ces biens.

Découlant de cette première réserve, l'efficacité allocative peut être atteinte également par le phénomène de « l'illusion fiscale »[1], qui apparaît lorsque le coût marginal « perçu » du service public local est inférieur au coût marginal social, suite à «l'exportation de taxe ». Ce phénomène est engendré par la hausse de la demande, locale qui intègre même les non résidents tandis que, le coût supplémentaire engendré par cette hausse de la demande est supporté uniquement par les agents résidents qui payent l'impôt et qui doivent subir l'augmentation de l'impôt, pour financer la production supplémentaire. A ceci, s'ajoute en cas de multiplication locale, un problème de la « balkanisation » des finances locales, qui conduit, de sa part, à une multiplication de l'impact des deux premiers inconvénients.

B-Décentralisation et équité redistributive : Les limites que rencontre la décentralisation du point de vue de l'équité redistributive, sont liées aux degrés de mobilité sociale des agents économiques d'une collectivité à une autre. On considère qu'une politique de redistribution au niveau local, influe sur le choix de domicile des personnes physiques et d'implantation des entreprises. Une collectivité qui procède à un effort de redistribution supérieur à celui des collectivités voisines, fera fuir les populations « aisées » ou « riches » vers des collectivités à une fiscalité plus légère et en contrepartie, elle va attirer les personnes pauvres ou dans le besoin cherchant à profiter de cette aide supérieure à celle des autres collectivités. C'est ainsi qu'une compétence de redistribution nationale s'impose notamment dans le cas où il existe des disparités importantes entre les efforts de redistribution entrepris par les différentes collectivités.

C- **Décentralisation et politique de stabilisation :** Plusieurs arguments plaident pour que seul le gouvernement central ait la compétence de conduire une politique de stabilisation « macro-économique ». Les fluctuations et les déséquilibres économiques sont des questions d'envergure nationale et ne concernant pas uniquement une seule région. En plus, si les collectivités venaient à pratiquer une politique de stabilisation, elle n'aura pas d'effet positif sur le plan national et elle peut même conduire à une aggravation des déséquilibres régionaux et nationaux, faute de recours excessif à des politiques d'endettement et de déstabilisation de l'activité économique locale, car les capitaux jouissent d'une grande mobilité à l'intérieur du pays. C'est ainsi que la plaidoirie indique que la tâche de la stabilisation de l'économie doit être confiée à l'Etat central.

[1] DERYCKE (PH) et GUILBERT (G), « Economie publique locale », éd. Economica, 1988, p.38.

Cependant, les évolutions actuelles des activités économiques et la nouvelle vision du rôle de l'Etat, ont amené à penser, qu'il est plus efficace que les collectivités locales participent à cette fonction de stabilisation notamment par le biais de la création et de la promotion de l'emploi au niveau local qui aura des répercutions positives à l'échelon national[1].

Cette présentation assez succincte du « théorème de décentralisation » et des travaux ayant suivit cette formulation pour essayer de définir les moyens de mise en pratique de cette théorie, nous pensons qu'il est nécessaire de vérifier l'impact de ces éléments sur le processus d'élaboration des politiques publiques.

Sous section (2) : Des politiques publiques aux politiques publiques locales

La mise en place de l'Etat providence a aboutit à un éclatement des politiques publiques au courant du XXème siècle. L'étude de ces politiques a conduit à la naissance d'une nouvelle discipline « l'analyse des politiques publiques », qui cherche à comprendre les logiques à l'œuvre dans les différentes formes d'intervention sur la société, à identifier les modes de relations existants entre acteurs publics et privés, et enfin, à comprendre comment l'action publique recouvre des dynamiques floues et évolution de la frontière entre l'Etat et la société. Dans un même courant de réflexion, nous allons réfléchir ci-dessous sur la mise en œuvre de la décentralisation ou d'une territorialisation des politiques publiques.

I - Processus et paradigmes des politiques publiques :

On peut définir les politiques comme « l'action des autorités Publiques » s'appuyant sur « un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société… »[2]**.** Cette définition assez complète regroupe toute l'action publique quelque soit le domaine concerné : Santé, sécurité, les Travailleurs, etc.

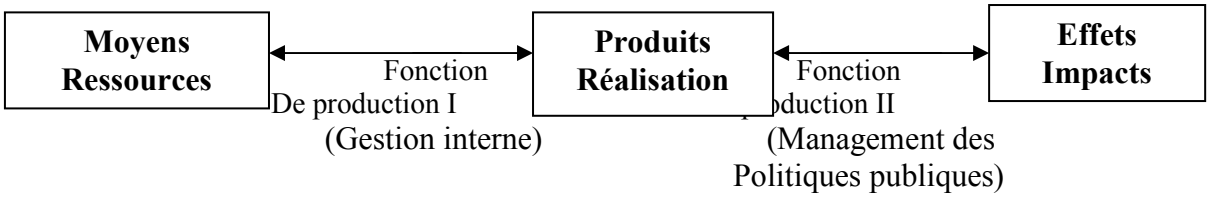
I-1 : Le Cycle des politiques publiques :

Une politique publique est une production publique de service, de programme, de règles et de dispositifs. Cette production nécessite une mobilisation de ressources et d'outils de gestion : comptabilité, gestion des ressources humaines, informatique, procédures d'organisation de travail, etc. Cette production est ainsi une intervention

[1] WEBER (L), « l'Etat acteur économique », Op.cit, p.285.
[2] MASSARDIER (G), « Politique et action publiques », éd. Armand Colin, 2003, p.21.

publique concrète qui est censée engendrer une altération de l'état naturel des choses dans la société et peut être accolée à un ou plusieurs effets ou impacts[1].

Figure n°02 : L'action publique, fonction publique



Source : Gibert (P), « Management public, management de la puissance publique », in. Politique et management publique, vol.4, 1995.

Ce schéma n'est pas très explicatif de processus de construction des politiques publiques, car dans le développement de l'analyse de politique publique, un courant dominant appelé « Analyse séquentielle » a structuré le processus de production des politiques publiques en séquences. Dans leur ouvrage cité ci-dessous, Thoenig et Meny trouvaient des vertus à l'approche séquentielle. Selon Jones, une politique publique est représentée en cinq séquences d'action qui correspondent à une description de la réalité et à la fabrication d'un type idéal de l'action publique :

1- **Mise sur agenda (agenda setting)** : ces acteurs identifient un problème qui exige un traitement. Ils l'inscrivent sur l'agenda d'une autorité publique (ministère, collectivité). Ceci selon l'input initial (émeute, révélation des chiffres du Chômage, etc.) ;

2- **La formulation de solution :** des réponses et des alternatives sont recherchées étudiées afin d'élaborer des solutions adaptées aux problèmes (Policy Formulation) ;

3- **La prise de décision :** l'autorité habilitée fait le choix d'une solution parmi les alternatives formulées ;

4- **La mise en œuvre** : (implémentation) : exécution des décisions prises, sur le terrain ;

5- La terminaison de l'action : extinction d'une politique soit par la réalisation des objectifs, par la consommation des crédits alloués ou autres (program termination) et l'évaluation des résultats (policy evaluation) en s'interrogeant sur l'impact de la politique décidée.

Malgré la simplicité et la souplesse de cette approche, un certain nombre d'inconvénients sont tirés de cette analyse. Wayne passons[2] a justifié les apports de l'approche séquentielle dans l'analyse des politiques publiques, mais il reconnaît la

[1] MENY (X) ET THOENIG (J.C), « Politique publique », éd.PUF, 1998, p.137.
[2] Voir MASSARDIER (G), Op.cit, pp.34-35.

pertinence des critiques adressées au schéma qu'il a élaboré sur la base du schéma de Jones. Il souligne, notamment les critiques suivantes :

1- Cette approche ne fournit aucune explication sur le passage d'une séquence à une autre, ce qui est gênant (selon son propos) en effet lorsqu'on prétend analyser un processus.

2- La construction systématique des politiques publiques qui ne reflète pas la réalité, car il peut y avoir absence d'une séquence ou l'existence de multiples niveaux de décision et d'intervention divers qui va conduire à l'inscription d'une nouvelle étape dans la phase décisionnelle (selection of policy option).

Cette interprétation, un peu négative du schéma de Jones, n'éloigne pas le fait que l'approche séquentielle demeure le modèle le plus pertinent pour l'analyse des politiques publiques. Selon Massardier, « le schéma d'interprétation séquentielle et linéaire des années 1960 - 1970 « fait des petits » en ce sens que chacune des séquences a donnée lieu à des descriptions détaillées par des auteurs qui se sont attachés à valider le bien fondé de cette approche…. »[1].

I-2 : Acteurs et réseaux d'action publique :

La réflexion sur les politiques et l'action publique nous conduit à la réflexion sur l'idée du « public » notamment dans le cadre évolutionniste de l'espace public touché par les transformations de l'intervention de l'Etat et les relations Etat/société. Plusieurs études relatives à l'action publique et l'étude des dynamiques collectives ont montré que les groupes et/ou les individus entrent dans l'espace « public » et ont une place dans la formalisation des revendications et des réponses soumises aux pouvoirs publics. Dans son ouvrage, Massardier a montré que l'entrée des « publics » (sous forme de mobilisations diverses) et de nouveaux acteurs pertinents dans le processus de fabrication des politiques publiques (association de riverains, associations de défense de causes humanitaires) modifient les modes de fabrication de politique publique construit ainsi sur un « échange politique », sans toutefois que la verticalité de l'acteur étatique n'ait disparu.

L'Etat n'est dés lors qu'une partie de cet espace qui s'avère multi actionniste ou qui comprend plusieurs acteurs. La place et le degré d'influence d'un groupe donné dans la structuration des modes de traitement d'un problème donné et la formulation des réponses y afférentes, dépend des facteurs suivants :

[1] Voir MASSARDIER (G), Op.cit, p.35.

1- La redevabilité d'un acteur de la décision à un groupe particulier où il s'identifie lui-même comme membre de ce groupe ;

2- Détention d'un groupe, de ressources matérielles ou organisationnelles permettant ou facilitant la mobilisation, l'influence et le soutien des acteurs publics et privés ;

3- La position stratégique qui facilite la publication de leurs problèmes, tel qu'il est le cas des grands industriels ;

4- Les groupes socialement valorisés, ce qui légitime leur valorisation (ex : médecin, universitaire, etc.)[1].

Cette mobilisation d'acteurs et l'échange politique naissant entre cette multitude d'acteur donne lieu à des réseaux d'action publique. Cette notion de réseau donne une interprétation de la nouvelle relation Etat/Société qui met l'accent sur le caractère horizontal de ces relations. Elle nous conduit également à une autre notion **« la gouvernance »** qui se présente de nos jours comme le mode le plus efficace de gestion des affaires publiques. Elle est définit comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés incertains**.** Cependant, face aux problèmes auxquels est confronté l'action publique aujourd'hui (crise de l'Etat providence), cette coordination s'avère la seule solution possible qui contribue également à régler le problème d'agrégation des demandes sociales contradictoires d'une société pluraliste.

Nous réalisons tout de même que cette approche pluraliste de l'action publique demeure assez théorique. Le mode de construction des politiques publiques en réseau n'est pas souvent vérifiable sur le terrain. Il ne concerne pas tous les pays et tous les acteurs d'intervention. Nous admettons que l'action en réseau dépend du degré de démocratisation des processus décisionnels, du degré de sensibilité à certains problèmes et aussi des ressources (matériels, financières et en pouvoirs) des acteurs des réseaux.

I -3 : Les finalités des politiques publiques :

La question posée dans ce point est celle de connaître les finalités recherchées dans l'intervention publique. Nous savons déjà que les politiques publiques s'inscrivent dans le cadre des trois fonctions de l'Etat :

[1] Muller (P) et SUREL (Y), « Analyse des politiques publiques », éd. Montchrestien, 1998, pp.80-81.

- allocation des ressources ; redistribution des revenus et la stabilisation macro-économique ; c'est ainsi que les deux finalités qui paraissent économiquement et socialement évidentes sont : l'efficacité et l'équité.

a- L'efficacité : Dans sa définition limitative, l'efficacité est évaluée par une comparaison entre les objectifs initiaux et les résultats obtenus d'un programme, dispositifs ou toute autre production publique. Ainsi le lexique économique définit l'efficacité comme l'acte de réaliser un objectif, elle repose sur la capacité d'obtention d'un résultat recherché. Dans son sens le plus large, l'efficacité ne se limite pas à la réalisation d'un objectif donné mais à l'accomplissement d'un ensemble de conditions :

- L'adaptation entre l'offre de politique publique avec les besoins des individus ;
- Les conséquences des rendements croissants (le coût du service) et /ou des effets externes ;
- Les conséquences des dysfonctionnements des modes de gestion et de gouvernement sur l'action et / ou sur le service rendu.

Ce sens large de l'efficacité, nous montre la multi dimensionnalité de cette notion qui porte des dimensions :

1 – Economique : optimalité de l'allocation de ressources et impact financier du bénéficiaire (coût) ;

2 – Social : l'impact social des politiques publiques sur les usagers soit le bénéfice social tiré de cette action ;

3 – Politique : la maximisation de la pluralité dans le processus de prise de décision publique.

Les acteurs des politiques publiques sont, ainsi, en quête permanente pour moduler ces trois dimensions dans la configuration de l'action et de les inscrire justement dans les objectifs initiaux. L'objectif suprême de toute politique publique serait alors, celui de proposer des programmes qui combinent entre ces trois dimensions.

b- L'équité : L'équité, cette dimension que nous avons déjà évoquée et traitée dans le cadre de notre présentation de la théorie de la justice sociale, elle prend une nouvelle dimension lorsqu'on la fait adapter aux politiques publiques. Dans ce cas, elle ne se limite pas uniquement à corriger les inégalités dans la distribution des revenus mais comprend également « la justice » dans l'accès aux produits des politiques publiques. Il s'agit ici d'une interprétation circonscrite du principe d'égalité des chances initié par « RAWLS » dans sa théorie de la justice sociale. La circonscription de la notion de l'équité dans

l'analyse économique des politiques publiques, nous conduit, à la définition suivante : « l'équité consiste à organiser la coopération sociale selon des principes qui tiennent compte des disparités entre les membres d'une même société »[1].

En économie publique et droit des services publics, la notion « d'équité » est souvent confondue à celle de « l'égalité » devant le service publiques. Nous tenons à lever les ambiguïtés entre ces deux notions à travers la comparaison suivante :

Tableau n°08 : Comparaison synthétique des principes d'égalité et d'équité

	Principe d'égalité	Principe d'équité
Perception des inégalités	injustes	Juste si elles permettent l'efficacité et si elles améliorent la situation des plus défavorisés
Approche des bénéficiaires	Globale	Différenciée
Défi principal	Réduire les inégalités	Limiter l'exclusion
Prestations	Uniformes	Différenciées, discrimination positive

Source : Serge d'Agostino, Gabriel Trombert, « Réalisation des revenus », cahiers français n°279, Janvier-Février 1997.

A partir de cette comparaison synthétique, on comprend que le principe d'équité doit désormais aller au-delà de la stricte application du principe d'égalité d'accès aux services publics et du principe d'égalité des chances. L'application du principe d'équité rend la notion d'égalité discutable puisque nous sommes en présence d'une forme de « discriminations positives » devant l'accès à des prestations publiques, d'où la complexité de cette notion.

En conclusion, on peut dire que traiter des politiques publiques nous montre souvent le caractère évolutif de cette notion qui évolue selon sa dimension temporelle, selon les acteurs en action mais aussi selon les objectifs visés. On remarque ici et de cette manière la particularité que peut avoir une politique publique par rapport à une autre à l'exemple des politiques menées par l'Etat au niveau national et les politiques menées par des acteurs locaux. Nous essayerons de marquer cette particularité ci-dessous.

II -Les dynamiques des politiques publiques locales :

La question des acteurs des politiques publiques nous conduit, dans un premier lieu, à différencier entre « les politiques publiques », qui font référence à des politiques particulières au niveau central ou par l'Etat et les « politiques publiques locales », qui sont des politiques d'un territoire menées sous l'impulsion et la responsabilité d'une collectivité

[1] DUPANT (G), « La notion d'équité : deux références classiques : Aristot et Rawls », in. Politique et philosophie, revue permanente disponible sur www.com.revue.org.

locale ou territoriale, ou plusieurs d'entre elles contractuellement réunies[1]. Théoriquement, l'option pour une organisation territoriale décentralisée, conduirait à une montée en puissance des politiques publiques locales. Dans cet enchaînement d'idées, nous nous demandons, comment sont conduites ses politiques locales, quels avantages et inconvénients présentent-elles et que deviendrait alors le rôle de l'Etat ?

II-1 : Les approches des politiques publiques : du local et du global

Les approches « globale » et « locale » des politiques publiques se basent sur l'analyse des relations entre le centre (l'Etat, le national) et sa périphérie (les populations, les régions). Elles s'attachent alors à définir les mécanismes d'échanges entre le niveau national et local et les caractéristiques du développement politique. Nous sommes alors devant deux modèles ayant considérée chacune des relations (global-local) différemment :

A- Le modèle centripète qui insiste sur la cohésion du pouvoir central :

« ***L***e local » ou « le territoire » dans ce modèle, est considéré comme un lieu de « Contrôle social de l'Etat »[2]. Le local est ainsi considéré comme une prolongation du pouvoir central et un lieu d'exercice par excellence de ce pouvoir, « le territoire n'est pas une simple réserve naturelle, mais aussi et surtout, un lieu d'inscription du pouvoir et de la centralité »[3]. Le local est conçu ainsi comme une forme de spatialisation des décisions prises par le pouvoir politique central.

L'exemple donné pour argumenter d'avantage cette vision, est celui du développement économique et social, dont les projets sont élaborés centralement en s'inscrivant dans les politiques d'aménagement du territoire. On ajoute que même si le développement régional s'établit dans le cadre de la décentralisation, l'objectif du développement économique et social national a toujours été vecteur de développement régional.

B- Le modèle centrifuge qui privilégie les articulations périphériques :

Ce modèle annonce que les questions classiques que posaient le développement économique et social ou/et le développement régional ont évoluées de manière que le traitement central de ces questions n'est plus suffisant. Une réponse, localement élaborée, est indispensable pour ces nouvelles problématiques territoriales. Nous sommes alors dans une défense pure et simple des politiques locales qui doivent primer devant les politiques

[1] AUTES (M), «Les politiques publiques locales », in. « cahier lillois d'économie et de sociologie », N°35 - 36 éd. L'Harmattan, 2001, p.16.
[2] DENIEUL (P-N) et LAROUSSI (H) « Le développement social local et la question des territoires », Op.cit, p.180.
[3] CHEVALIER (J) et al, « Centre et Périphérie territoriales », éd.PUF, 1998, Cité par DENIEUL (P-N) et LAROUSSI (H), Op.cit, p.18.

nationales. Encore les tenants de ce courant, supposent d'additionner les politiques locales et de leurs donner un sens global (national). Ceci conduit aussi à définir un nouveau rôle de l'Etat qui ne sera plus une fonction « centripète » telle que définie par le courant ci-dessus, mais une fonction « d'intégrateur » qui doit alors intervenir afin justement de réussir une intégration et une addition des politiques locales. L'Etat doit favoriser la multiplicité des regroupements des combinaisons territoriales pertinents**.** Le rôle le plus important est donc conféré aux collectivités locales qui doivent ainsi mener leurs actions tout en asseyant tous de déjouer les pièges de la décentralisation et de la proximité.

II-2 : Efficacité et limites des politiques locales :

L'argumentaire théorique à la défense des politiques publiques locales indique, que ces dernières interviennent dans une meilleure efficacité de la gestion locale que ce que le prolongement territorial des politiques centrales peut avoir comme résultat du point de vue de l'efficacité. L'efficacité des politiques locales va de la fourniture efficace des services publics au développement économique et à l'organisation des acteurs locaux en réseau d'action :

1- **En matière de fourniture des services publics :** les politiques locales permettent :

- ✓ Un meilleur ajustement des réponses aux besoins ;
- ✓ Une meilleure répartition des services sur le territoire ;
- ✓ Un meilleur suivi de la réalisation des tâches ;
- ✓ La réalisation d'économie et d'efficience où les besoins sont identifiés avec exactitude et les contrôles sont permanents et s'effectuent sur place.

2- **En matière de développement économique :** les politiques publiques locales ont des effets de levier favorable au développement économique parce qu'elles permettent de faire travailler des entreprises locales, fortement intensives en main d'œuvre (création d'emploi) là où la centralisation profite à de grandes entreprises fortement capitalistiques : il en résulte une distribution des revenus qui, au niveau local, irrigue d'autre activités et permet de créer de l'emploi[1]**.**

3- **En matière de mobilisation des acteurs locaux :**

Dans ce cadre, les collectivités publiques font appel pour l'élaboration, le financement et la mise en œuvre de leurs politiques aux différents acteurs locaux (entreprise, association, etc.). Ceci permet une mobilisation locale pour une action collective et l'apport de cette mobilisation à la collectivité serait d'ordre informationnel,

[1] GREFFE (X), « Economie des politiques publiques », Op.cit, p.375.

financier et peut même aller au-delà, par la prise en charge de l'action par des acteurs privés.

Les politiques locales rencontrent, elles aussi des limites. ***D. BECHAR*** souligne que, le fait que l'action publique soit de plus en plus soumise à résolution des situations locales, n'est en effet pas sans risque pour elle : dilution du politique dans trop de pragmatisme, perte de vision à long terme, identité collective trop fermée sur le territoire local. Nous sommes ici, devant des risques de myopie politique, lorsque le politique ne pense qu'à se faire réélire alors, il entreprend des actions dans le court terme et en toute incohérence avec le contexte régional et national. Les conséquences d'un tel pragmatisme politique peuvent être encore plus néfastes lorsqu'on s'aperçoit que la mobilité géographique des agents économiques se facilite de jours en jours. Les entreprises par exemple, trouvent une facilité énorme à se délocaliser du fait qu'elles sont de moins en moins liées aux marchés locaux et de plus en plus dépendantes des marchés non locaux, notamment avec le développement des technologies de l'information.

Des politiques centrales aux politiques locales, les finalités sont les mêmes mais la manière d'agir et les moyens pour agir ne sont pas les mêmes. Il s'avère, à travers cette courte analyse, que l'option pour une production locale ou centrale d'une politique publique dépend du domaine d'intervention requis. Ainsi, il y a des domaines qui devraient être réservé à l'Etat et des domaines qui, au contraire, doivent être transférer à l'échelon local. La définition de ces domaines d'intervention est fortement liée au rôle de la proximité, de la participation et des spécificités territoriales dans la réalisation d'une efficacité publique. Dans la même préoccupation, on se demande que pourrait être alors, les avantages et les limites d'une politique ou d'une action sociale locale.

<u>Sous section (3) :</u> De la spécificité des politiques sociales locales

Nous avons évoqué dans le premier chapitre les différentes catégories de la protection sociale : l'assurance sociale (la sécurité sociale) et l'assistance. Ces deux ensembles sont de taille très inégale : la sécurité sociale prend la plus grande part dans les dépenses étatiques. De plus, les politiques sociales ne s'inscrivent guerre dans le premier ensemble, soit le circuit de la sécurité sociale. Ceci dit que les politiques sociales locales sont des politiques d'assistance et d'aide apportées par les collectivités locales à ceux dont les ressources sont insuffisantes, pour leur permettre de subvenir à leurs besoins élémentaires.

Depuis le congrès international de l'assistance publique (1889), l'assistance et l'aide sociale ont été reconnues comme une obligation pour les collectivités locales. Conformément à cette approche, depuis la mise en œuvre de la décentralisation et depuis l'existence des collectivités locales, ces dernières, se sont toujours vues confier la mission d'aide et d'assistance aux catégories démunies. A partir de là, on remarque le caractère spécifique des politiques sociales locales et l'importance qu'elles revêtent dans les marchés d'interventions publiques locales. Ces politiques, nous suggèrent trois types de questions auxquelles nous essayerons de répondre ci-dessous : Pourquoi cette tendance à territorialiser l'action sociale ? Quels effets présentent-elles par rapport aux politiques nationales ? Et enfin, quelles seraient les conséquences de leur diversité d'un territoire à un autre ?

I- L'argumentaire pour une action sociale locale :

La justification théorique de la territorialisation de l'action sociale repose essentiellement sur la dimension « territoire » et tout ce que ce dernier peut apporter en matière de connaissance des besoins sociaux et des personnes dans le besoin (territoire indicateur).

I-1 : « Le territoire », quelques précisions conceptuelles :

On ne peut passer, à ce stade de notre analyse, sans nous arrêter devant la notion « **territoire** ». On pense qu'avant de présenter l'argumentaire pour la territorialisation de l'action sociale, il nous est nécessaire d'abord de définir la notion « territoire ». Qu'entend-on par le territoire ? Les définitions sont diverses et prennent plusieurs dimensions. Ainsi, le territoire, a été analysé par plusieurs champs de recherche : la géographie, l'ethnologie, les sciences économiques et de gestion, la sociologie, etc. La définition, la plus appropriée au contexte de notre étude -même si peut être à première vue, elle pourrait ne pas apparaître adéquate- est celle des gestionnaires qui, dans leur conception, considèrent « le territoire » comme une ressource pour les entreprises. Le territoire, est défini comme un cadre géographique délimité permettant une dynamique fondée sur la structuration territoriale des entreprises en tant qu'acteurs. Entre ces acteurs, on retrouve des proximités qui facilitent leurs interactions. Parmi ces proximités on retient deux types : la première, est la proximité géographique qui se traduit par la distance kilométrique entre deux entités (individus, organisations, villes, etc.), pondérée par le coût temporel et monétaire de son franchissement et la deuxième, c'est la proximité organisationnelle qui offre à une

organisation la capacité de faire interagir ses membres[1]. La notion de proximité et d'interactivité comprises de cette définition, nous parait très intéressante car dans l'activité sociale dans un territoire, « la proximité » est un élément phare pour la construction des processus de cette activité et son développement.

Le territoire est aussi défini par les dimensions qu'il porte qui sont d'ordre :

- **Identitaire :** chaque territoire a ses propres identités et valeurs partagées par les habitants de ce territoire.
- **Matériel :** il s'agit des ressources naturelles disponibles dans le territoire.
- **Organisationnel :** le territoire est une entité dotée d'une organisation d'acteurs sociaux et institutionnels, elle-même caractérisée par des rapports de marchés, de domination, de solidarité et de complémentarité[2].

Cet espace, géographiquement circonscrit, peut correspondre à des limites administratives (découpage territorial) comme il peut les dépasser en englobant, par leurs caractéristiques identitaires, géographiques et matérielles, plusieurs circonscriptions administratives (par exemple deux ou plusieurs communes). Le concept « territoire » évoque un autre concept de même importance le « local » et en examinant les définitions de cette seconde notion, on retrouve une ressemblance dans les caractéristiques avec le premier, d'où la difficulté d'en faire une séparation conceptuelle. Cependant, nous avons remarqué, que plusieurs auteurs considèrent le local comme une sorte d'étendue composée de parties nettement distinctes les unes des autres qu'on appelle « territoires ». Malgré cette différence, qui peut être suggérée entre les deux notions, nous les utilisons dans le cadre de ce travail, pour caractériser des entités décentralisées, ayant chacune ses propres caractéristiques humaines, identitaires, matérielles, etc.

I-2 : Le territoire comme indicateur pour l'intervention sociale :

Les travaux sur ce thème tendent à démontrer que le territoire revient comme indicateur pour l'intervention sociale, suite à la défaillance des systèmes innovés au début du XXe siècle d'assurance sociale. On l'appelle d'ailleurs le « retour au territoire » dans l'évolution de l'interaction sociale en France mais qui s'applique également à d'autres pays européens. Bruno PALIER montre que, entre le 19ème et le début du 20ème siècle, il fallait appartenir au territoire pour pouvoir bénéficier de l'aide mise en œuvre au sein d'une

[1] ADDA (A) et ASSARAJ (I), « PME et SPL : du développement au développement durable », communication pour le colloque international « gestion durable des territoires : développement local et solidaire, regards croisés », UMMTO, 2007.
[2] LAGANIER (R) et Al, « Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire », disponible sur : http://developpementdurable.revues.org/document774.html.

paroisse ou d'une commune. Cette aide sociale est elle aussi confiée à des institutions locales. Par la suite, ajoute l'auteur, « avec les systèmes des assurances sociales qui généralisent la sécurité sociale, les titres qui donnent droit aux prestations sociales sont désormais fondées sur l'identité professionnelle et non plus l'inscription dans une communauté territoriale »[1]. Ceci marque un déclin du rapport de l'intervention sociale au territoire par un rapport au salarial. La sécurité sociale, développée dans les pays occidentaux depuis le début du siècle passé, marque cette centralité du travail salarié et la dépendance des régimes aux catégories professionnelles.

Cependant, l'échec dévoué de ces régimes de protection, la remise en cause de l'Etat-providence (crise de l'Etat providence) et l'apparition de nouveaux phénomènes de pauvreté, ont conduit à un retour au territoire pour définir de nouveaux modèles d'intervention territorialisée en dehors de la sécurité sociale. PALIER considère alors, que le retour au territoire comme un moyen de réorganiser l'action publique, est une alternative pour pallier aux instruments des politiques sociales précédentes, la référence professionnelle et le secteur. Il s'agit de proposer un support territorial de l'intégration sociale face aux défaillances du support salarial.

Dans ce contexte, on distingue, entre les « politiques sociales territorialisées », qui sont des politiques sectorielles mises en œuvre au niveau local par le biais des services déconcentrés répartis sur le territoire et les « politiques sociales territoriales (locales) », qui sont élaborées et formulées sur et par les acteurs d'un territoire donné. Ainsi, le « retour au territoire » devrait suggérer l'élaboration de politiques sociales territoriales formulées à partir des besoins et des réalités locales et non pas, résultant d'un mouvement descendant (venant du centre) en toute déconnexion avec les réalités locales. Nous sommes donc, devant un argumentaire majeur pour une territorialisation (transfert) de l'action sociale, qui se justifie également de nos jours, sur la base des deux notions de « proximité » et de « participation » :

1. La proximité : La proximité, dans ce sens, n'est pas d'ordre de distance matérielle mais de contact et d'interaction entre les acteurs au niveau local. C'est un effort de « **redeplacer l'individu et ses attentes au cœur du processus de décision et d'action** »[2]. La politique ou l'action sociale de proximité est associée à une supposition d'efficacité et d'accessibilité aux dispositifs et aux services sociaux. Cette proximité est

[1] PALIER (B), « L'évolution des cadres de l'intervention sociale en France », in. Territoires, n° 1-04, 2002, p.31.
[2] LEFEBRE (R), « Rhétorique de la proximité et mise de la représentation», in. Cahiers lillois, « Les nouvelles politiques locales », éd. L'harmattan, 2001, p.42-117.

reflétée, donc, dans l'élaboration des politiques par un échange entre les acteurs (collectivités locales, usagers et bénéficiaires des services et des dispositifs sociaux, autres acteurs contribuant à la mise en place de l'action sociale) ; une rapidité de gestion ; la mobilisation des ressources, flexibilité et adaptation des actions aux cas particuliers. La proximité suppose donc, un nouveau mode de gestion et de prise de décision que l'on appelle « **la participation** ».

2. La participation : Le rôle du territoire, dans ce sens est celui de créer une dynamique durable mobilisant les acteurs locaux et les habitants. Ceci à travers cinq stades de participation : l'information, la consultation, la concertation, la construction ou coproduction, l'initiative citoyenne.

Ces perspectives permettent, contrairement aux politiques sociales sectorielles de mieux définir les besoins, les nombres de personnes dans le besoin, les attentes de ces dernières et surtout de mobiliser différents acteurs autour d'un projet social qui devient un projet de société et non pas un programme sectoriel mobilisant uniquement l'acteur Etat. Cependant, il faut toujours se méfier de l'utilisation de ces notions car dans une partie, la demande de participation a été dénaturée par des pratiques manipulatrices par les municipalités ou en général par des politiciens.

I-3 : Les modes d'organisation de l'action sociale locale :

Il a toujours été privilégié d'organier l'action sociale locale à travers une répartition des tâches et compétences entre les acteurs publics de l'intervention sociale, c'est-à-dire entre l'Etat et les collectivités territoriales. Traditionnellement, l'Etat se voyait réservé le grand circuit de la sécurité sociale, les grands équipements sociaux et certains aspects entrant dans la politique de stabilisation macro-économique. Le reste des tâches, elles étaient réparties entre les collectivités locales (commune et département) en se basant sur des critères, qui diffèrent d'un pays à un autre. Ainsi, les collectivités locales se sont toujours vues confier l'assistance des plus démunis. Etant donné qu'il est l'exemple qui a été le plus à notre portée, nous avons choisi de présenter la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales selon le modèle français.

Tableau n°09 : Les compétences sociales : entre Etat et collectivités locales.

Etat	Département	Communes
• Equipements sociaux. • Prestation relevant de la solidarité nationale : -Fond national de solidarité -Revenu minimum d'insertion, -Allocation aux adultes handicapés, -Allocation de parents isolés. • Services médicaux sociaux.	• Aide médicale. • Aide aux personnes âgées. • Aide et hébergement des personnes handicapées. • Aide à l'enfance. • Protection maternelle. • Prévention sanitaire. • Financement partiel du RMI. • Fond d'aide aux jeunes en difficulté.	• Etablissement des demandes. • Bureaux municipaux d'hygiène. • Crèches. • Animations scolaires. • Permanence pour chômeurs • Action en faveur des mal-logés. • Mise en place de centres communaux d'action sociale.

Source : Etablit par l'auteur sur la base de plusieurs lectures.

On remarque alors, que l'organisation de l'action sociale dans ce modèle est presque entièrement départementalisée. La responsabilité directe, en matière d'action sociale, est conférée aux départements. Dans cette logique, il est considéré que le département a une taille suffisamment importante pour exercer des missions de solidarité[1]. Ainsi, il peut mener une politique sociale locale en ayant les possibilités de déterminer des aides et des montants d'aide plus élevés que ceux définis par l'Etat. Par contre, la commune n'a pratiquement pas de responsabilité directe, alors elle intervient dans des champs différents, facultatifs mais supplémentaires et complémentaires par rapport à ce que la loi organise.

Ce modèle de répartition, qui s'est mis en place au fur et à mesure depuis les lois de décentralisation de 1982 a tendance de nos jours, à se réorganiser selon un modèle plus universel et mieux adapté au contexte temporel. Il s'agit ici, de la mise en place de conventions entre administrations sociales et acteurs publics et privés, dans un premier lieu, et aussi la réalisation de « **politiques contractuelles** » par lesquelles l'Etat engage les acteurs locaux à travailler ensembles sur un problème donné. A ce titre, les communes se voient contractualisées des responsabilités conférées par l'Etat ou les départements ; elles organisent alors une action plus cohérente en mobilisant concernés, initiatives associatives, les professionnels du social, afin de répondre, de la manière la plus satisfaisante, aux problèmes sociaux. Ceci conduit également, au développement d'un « **front pionnier local du social** ». De ce fait, théoriquement, on privilégie la répartition des compétences selon le principe de « subsidiarité » issu du droit communautaire, précise bien que l'échelon supérieur n'accomplit que ce qui ne peut être accompli par l'échelon inférieur. Donc, dans

[1] TEULON (F), « Le rôle économique et social de l'Etat et des administrations publiques », éd. Ellipses, 2000, p.50-52.

la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, il faut confier le plus grand nombre de compétences au niveau le plus bas, tout en repensant les fonctions essentielles que l'Etat doit conserver. Les analyses sur cette question ne sont pas très développées, c'est ainsi que les moyens et les mécanismes de sa mise en place ne sont pas clairement définis.

II- L'action sociale locale et la nécessité d'une régulation nationale :

Dans une première phase de notre analyse, nous avons démontré que dans un domaine, telle que l'action sociale, il semble être plus efficace de donner le plus de compétences en la matière aux collectivités décentralisées. La question, que nous posons dans ce contexte, est liée aux limites que peut présenter cette démarche surtout que dans notre analyse de la décentralisation, en général, nous avons pu identifier des limites. Alors, que peuvent être les limites d'une territorialisation de l'action sociale ? Et quels sont les moyens d'y remédier ?

II-1 : Incidences négatives de la territorialisation de l'action sociale :

Jusque là, nous avons montré les avantages d'une décentralisation de l'action sociale, mais d'un autre côté, cette circonscription géographique des politiques sociales peut ouvrir sur deux problématiques. C. TIEBOUT, dans son modèle célèbre de vote par les pieds, a émis l'hypothèse que les ménages consommateurs ont la même attitude lors du choix d'un domicile, par exemple au sein d'une agglomération, que lorsqu'ils vont au marché pour acheter des biens : ils choisissent la localisation qui leur offre le couple prestations/impôts procurant l'utilité la plus élevée. Dans le domaine des politiques sociales, c'est la question de la mobilité des assistés sociaux qui se trouverait ainsi posée par la décentralisation : les différences de prestations entre communes, induisent-elles des migrations au profit des plus généreuses ? Selon J.M DUPUIS[1], un essai de vérification empirique de ce mouvement a été tenté aux Etats-Unis sur l'AFDC, l'allocation aux mères isolées ayant des enfants à charge, prestation dont les montants varient sensiblement d'un Etat à l'autre. E.M GRAMLICH et D.S LAUREN ayant analysé la mobilité géographique des assistés sociaux, ont conclu que ces différences inter-Etats, semblent effectivement induire ces mouvements migratoires mais de façon progressive : quand les familles percevant l'AFDC déménagent, la probabilité la plus forte qu'elles se dirigent vers un Etat dont les barèmes sont favorables, même s'il s'agit d'un événement peu fréquent, les flux deviennent peu à peu significatifs avec les années qui passent.

[1] J.M DUPUIS, « Incidences locales et régionales des politiques sociales », in. « Politiques publiques et territoires », (collectif), éd. L'Harmattan, 1989, p.78-79.

La relation niveau prestation-migration n'a pas une seule implication, elle peut également conduire à une baisse remarquable des niveaux de prestation si, les responsables locaux redoutaient d'attirer des populations pauvres par des prestations généreuses ; donc ils vont opter pour des politiques sociales restrictives. Selon J.M DUPUIS, « dans un système décentralisé, la simple éventualité, que puissent exister des différences géographiques de protection sociale, conduit à des comportements frileux et à un processus des nivellement des prestations par le bas »[1]. Cette hypothèse a été également vérifiée par les mêmes auteurs cités ci-dessus, dans le cadre de l'AFDC aux Etats-Unis : il semble aussi que la perception, que les décideurs ont de ce phénomène de migration, a un impact significatif sur la façon dont les Etats définissent le niveau de l'AFDC.

J.M DUPUIS s'est également posé la question sur l'existence de ces comportements en France. Dans sa réponse, il a indiqué qu'il était difficile de donner une réponse argumentaire par des vérifications empiriques, faute d'absence de recherche dans ce sens. Toutefois, il pense que, l'influence des différences de niveaux de prestations, a un impact réduit sur les courants migratoires pour les raisons suivantes :

- La part des prestations locales, dans le total des prestations, est beaucoup plus réduite qu'aux Etats-Unis ;

- Mais l'existence de logements sociaux et la qualité des procédures d'attribution de ces derniers constituent, sans doute, la variable clé de la localisation géographique des populations pauvres en France.

Dans des travaux plus récents (1999), Michelle DURAN[2], de sa part a montré l'enjeu de ce caractère inégalitaire des prestations d'un territoire à un autre. Il explique que sur le territoire où différentes conceptions et organisations du social se côtoient, ne vont pas sans entraîner des inégalités d'une commune à l'autre, en terme de services rendus aux usagers. Il ajoute que ces situations se sont accentuées avec les politiques de décentralisation. Le social local, qui produit beaucoup de prestations et de services, et de façon fort diversifiée d'un territoire à l'autre, pose un problème d'hétérogénéité des niveaux d'interventions, qui se répercute enfin sur les usagers des services sociaux. Dans cet angle d'analyse, les usagers peuvent se retrouver devant des services très limités lors de l'application de politiques sociales locales restrictives, tel que nous l'avons déjà souligné.

[1] .M DUPUIS, « Incidences locales et régionales des politiques sociales », p.79.
[2] DURAN (M), « L'action sociale des communes ou l'inégalité en territoires », in. Les nouvelles politiques locales, PSP, cité par DENEUIL (P.N) et LAROUSSI (H), op.cit, p.191.

L'auteur reproche ce phénomène à la réglementation qui attribue aux communes une grande latitude d'intervention et de faibles contraintes en matière d'action sociale.

Compte tenu des implications négatives que peut engendrer une décentralisation mal encadrée de l'action sociale, une organisation étatique est dès lors de mise pour faire face à cette probabilité d'inégalité géographique d'une collectivité à une autre, en matière de services rendus.

II-2 : La nécessité d'une péréquation étatique :

En premier lieu, nous devons d'abord souligner que le territoire est, un lieu qui produit lui-même ses projets portés par ses habitants mais aussi le territoire, est un lieu recevant également des politiques de l'Etat. Il se présente donc comme un espace investi par une action institutionnelle auquel opte un Etat donné ; les politiques publiques centralisées demeurent présentes au niveau local. La problématique, qui se pose dans ce contexte, est celle de l'articulation entre le local et le national, qui est lui-même relié à l'articulation entre le principe d'équité du citoyen et celui de l'égalité républicaine. On citera ici M-A CATHELEIN qui écrit : « faire le choix d'une action sociale décentralisée où la logique du besoin (équité) l'emporte sur la logique du droit (égalité). Se pose alors, la question de l'articulation du national et du local, du sectoriel et du global, et de l'articulation de nos dispositifs partenariaux »[1].

Nous avons choisi de commencer par cette problématique d'articulation entre le local et le national car elle s'applique directement sur la problématique de la décentralisation de l'action sociale. La solution proposée, pour contrecarrer aux inéquités géographiques, réside en la manière dont les responsabilités sont partagées et mises en œuvre. Cette articulation entre le local et le national se présente sous forme d'une « **stratégie de territorialisation** ». L'Etat doit donc, procéder à une répartition claire des compétences entre les collectivités locales et doit donc procéder au choix de l'échelle territoriale optimale pour sa présence sur l'ensemble du territoire, aux côtés des collectivités locales. Cette stratégie de territorialisation diffère alors selon le domaine d'action. Par exemple, en matière d'emploi, la politique de la ville s'effectue selon des bassins d'emploi ou selon le ressort des missions locales. Ainsi, la loi du RMI détermine le territoire des commissions locales d'insertion[2].

Dans le même cours d'idées, X. GREFFE pose la question du rôle que peuvent avoir alors les collectivités locales. La question, qu'il pose, est la suivante : Peut-on voir

[1] CATHELAIN (M.A), « De nouveaux outils de développement », in. Territoires N° 104, 2002, p.111.
[2] DENEUIL (P.A) et LAROUSSI (H), Op.cit, p.207.

dans ces politiques publiques locales, l'émergence d'un rôle d'animation pour les collectivités locales là où leurs fonctions les plus anciennes verraient leur importance diminuer ?[1] Sa réponse soutien la thèse de la prise en considération du domaine d'action dans la stratégie de territorialisation, tout en attribuant un nouveau rôle aux collectivités locales qui est celui de l'animation. Pour le domaine de redistribution qui est, au niveau local, plus une politique d'assistance que d'assurance et qui, se heurte aujourd'hui à de nombreux problèmes de renouvellement de ses instruments et c'est ainsi que le rôle animateur et pulsateur est très important. Donc la mise en commun du local et du national, est très importante dans ce domaine.

III - De l'évaluation de l'action sociale locale :

L'évaluation des politiques publiques se présente comme une démarche méthodologique visant à mesurer les résultats d'une action. Cette mesure est un moyen d'information sur : les organisations, les acteurs, les résultats. Elle est aussi, un outil d'identification de la gestion économique des dépenses publiques. L'évaluation des politiques publiques n'est pas un contrôle classique de la légalité de l'action publique. L'évaluation est un outil qui sert à définir, tel que le résume POTIER et BENCIVENGA[2] :

- L'efficacité de l'action, donc la comparaison entre les objectifs assignés aux résultats et aux moyens mis en œuvre ;
- La pertinence, soit l'adéquation entre les prestations publiques et les besoins ;
- L'efficience qui est une évaluation de l'utilisation des ressources qui doit être la plus rationnelle ;
- L'impact qui concerne l'effet social global de ces politiques.

L'évaluation se présente donc comme, un moyen pour :

- Accroître l'efficacité de l'action publique ;
- Moderniser l'administration publique pour répondre aux soucis de transparence, de responsabilité et d'autonomie ;
- De production de connaissance et de légitimation de l'action publique en cause.

L'évaluation dans le domaine des politiques d'action sociale vise les mêmes objectifs que ceux cités ci-dessus. L'outil d'évaluation de ces politiques s'est basé, dans un premier temps, sur l'évaluation par les chiffres. C'est-à-dire, l'évolution des dépenses d'action sociale de l'Etat, des collectivités territoriales, des organismes de protection

[1] GREFFE (X), « Economie des politiques publiques », op.cit, p.376.
[2] POTIER (V) et BENCIVENGA (M), « Evaluation des Politiques Locales », éd. Moniteur, 2005, p.19.

sociale et du secteur associatif, une approche par sommation des dépenses, selon NAVES[1]. Cette approche présente des limites compte tenu qu'elle ne donne que des informations sur la place de l'action sociale dans les dépenses publiques. Avec la territorialisation de l'action sociale, l'évaluation a pris d'autre dimensions en s'attachant à :

- L'évaluation du niveau de maîtrise financière de l'activité ;
- L'évaluation des organisations et des acteurs : comportement et actions ;
- L'évaluation de l'adéquation entre les besoins à satisfaire et le fonctionnement du service public.

Avec cette révolution, dans l'évaluation des politiques d'action sociale les méthodes, se sont diversifiées. L'évaluation ne se fait plus par une synthèse des documents financiers et comptables des organisations chargées de l'action sociale mais par l'application d'un ensemble d'indicateurs sociaux dont la vérification appelle la réalisation régulière d'enquêtes de terrain. C'est ainsi que dans les pays où l'évaluation de l'action sociale locale s'est développée, il a été mis en place des organes indépendants spécialisés chargés de cette évaluation. Ils sont chargés de la vérification du niveau de réalisation de certains indicateurs sociaux afin de déterminer les priorités collectives et d'orienter les choix collectifs en matière sociale.

La problématique, que pose l'évaluation de l'action sociale est relative aux choix des indicateurs sociaux car un mauvais choix de ces derniers risque, de non correspondre un phénomène avec sa mesure et peut conduire à des interprétations contradictoires de ces phénomènes. Globalement, les indicateurs d'évaluation de l'action sociale, de nos jours, portent sur :

- Le taux de pauvreté monétaire ;
- L'espérance de vie et accès à la santé ;
- Le taux de chômage ;
- Le taux de scolarité ;
- La qualité de l'habitat.

Cette évaluation conduirait à la réalisation de programmes sociaux locaux définissant les moyens et les actions qui seront mis en œuvre pour atteindre les objectifs assignés. Cependant, les études empiriques réalisées, sur l'évaluation de l'action sociale locale dans certains pays, révèlent l'existence d'une contestation et des résistances quant à la mise en œuvre de cette évaluation notamment par les acteurs politiques de l'action. C'est

[1] NAVES (P) et al, Op.cit, p.220.

ainsi et comme nous l'avons déjà indiqué dans le point précédent de notre analyse c'est à l'Etat que doit revenir la mission de mettre en place ces observatoires de l'action sociale locale dans une double finalité : accroître l'efficacité et limiter les disparités interrégionales en matière d'équipements et de services sociaux offert.

*N*ous avançons donc dans notre débat, en arrivant à une conclusion très importante, qui suggère la nécessité d'une décentralisation de l'action sociale du fait que le, territoire, est un indicateur de et pour l'intervention sociale mais cette décentralisation, ne sous entend pas une absence de l'Etat dans le domaine de l'intervention sociale locale. La décentralisation de l'action sociale demeure l'un des aspects les plus sensibles dans le processus de décentralisation. Assurer la continuité, l'efficacité et l'équité dans l'offre de l'action sociale (aide et services sociaux locaux) est une fin incontournable pour assurer la cohésion sociale à la fois au niveau local qu'au niveau national. Assurer la cohésion de la nation, c'est assurer une cohésion de toute une structure nationale, territoriale, privée, associative et son essence doit provenir de tous ces acteurs : Etat, collectivités territoriales, sphère privée et associative, etc. Les dispositifs pour cette cohésion, doivent être construits sur une positivité ancrée dans les réalités locales plus que d'une normalité étendue. Le territoire et le local demeurent donc, la pierre angulaire de l'action et tout projet doit être élaboré sur la base des réalités territoriales. Cette hypothèse, comprise dans la théorie économique de la décentralisation, est de nos jours plus soutenue dans le cadre des approches théoriques sur le développement social local, thèse que nous allons vérifier ci-dessous.

Section 02 : Le développement social local : Un nouveau fondement pour l'action sociale locale.

La notion du développement fait partie aujourd'hui de notre vocabulaire courant, utilisé pour exprimer un état de croissance et d'amélioration. Les concepts du développement humain, local, durable et social ont fait leur apparition au sein des politiques nationales, à partir des années 1990. Bien avant, à partir des années 70, des idées correspondantes existaient et étaient en débat avec les initiatives du club de Rome, concernant l'environnement ou la réflexion sur les besoins essentiels. Sous l'appui des institutions des Nations Unies, ces notions ont été promues et diffusées au sein des instances gouvernementales ; ainsi l'objectif de développement est devenu le fil conducteur de toute politique publique.

En étudiant ces différents concepts, nous avons réalisé le rôle joué par cette pensée, dans la mise en place d'une décentralisation des processus d'intervention sociale. C'est la mise en relation des fins et objectifs de développement local, développement durable, développement humain qui a produit, non seulement, la prise en compte de la dimension sociale dans l'approche du développement mais aussi, à considérer que les trois axes : « décentralisation », « participation » et « partenariat » influent sur l'efficacité de la lutte contre la pauvreté, l'exclusion et toute forme d'inégalité sociale. Nous essayerons de présenter ci-dessous, les arguments ayant défendu cette nécessité de décentralisation, de l'action sociale pour avoir un essor de développement.

Sous section (1) : Développement local et la réconciliation entre l'économique et le social.

Le développement est dirigé d'abord vers une capacité de croissance économique des nations, fut entendu comme l'augmentation durable des emplois et des quantités de biens et de services produits, mesuré par la masse du produit intérieur brut. Cette vision « économiciste » du développement, a été critiquée et les conférences internationales, tenues à partir de 1990[1], ont eu le mérite de rappeler que la finalité du développement demeure, le bien-être humain. Nous ne sommes pas, donc, devant une recherche de croissance économique mais devant un défi majeur, celui d'articuler entre l'efficacité économique et l'équité sociale.

[1] Environnement (Rio 1992), Les droits de l'homme (Vienne 1994), le développement social (Copenhague 1995), la population (Le Caire 1996), La ville (Istanbul 1998).

Cette conception se traduit également au niveau local par un objectif de rendre le territoire comme lieu d'intégration économique et sociale. Le développement local doit, alors, créer un territoire où se manifestent à la fois le critère économique lié à l'accumulation des richesses et le critère social lié à la préservation de la cohésion sociale.

I- Les deux approches du développement local :

Nous voulons présenter dans ce point de notre analyse, les différentes approches du développement local, car cette notion, elle aussi, a fait le passage d'une finalité économique unique à un redimensionnement, par la prise en compte de la dimension sociale.

I-1 : Approche économique du développement local :

Dans la vision économique du développement local, ce dernier se base sur l'activité économique, soit sur la production de biens et services pour la création de richesses locales. Cette définition met l'accent sur les deux notions : processus d'enrichissement et sur la mobilisation des acteurs locaux. La mobilisation fait référence à l'initiative locale visant à répondre à des problèmes, que ni la grande entreprise ni l'Etat, ne réussissent à résoudre comme, la conservation de certaines zones industrielles. Elle fait référence également, dans le sens milieux innovateurs et de nouveaux districts industriels, à la mobilisation des dynamiques locales, mobilisées pour conquérir des marchés externes[1]. Cette approche de développement local se veut une approche de développement par le bas puisqu'elle met l'accent sur la capacité des acteurs locaux, à leur tête, les collectivités locales, à créer des projets qui valorisent leurs ressources humaines, financières et naturelles et qui doit générer des bénéfices pour l'ensemble de la communauté locale. Dans ce sens, nous sommes devant un phénomène de développement local qui fait émerger les initiatives locales et les dynamiques locales de développement.

Nous l'avons caractérisée d'approche économique parce qu'elle met l'accent sur l'entreprise et les systèmes productifs locaux, donc une localisation de l'activité économique, sa coordination et l'action économique en réseau pour l'aboutissement d'une activité économique croissante. C'est ainsi que les districts industriels et les systèmes productifs localisés, sont considérés comme lieux phares du développement. « Le district est défini comme une entité économique territoriale caractérisée par la présence active d'une communauté de personnes et d'une population d'entreprises dans un espace géographique et historique donné »[2]. Les systèmes productifs localisés (SPL) sont de leur

[1] Voir ADDA (A) et ASSARADJ (I), op.cit, p. 5 et 6.
[2] DENEUIL (P.N), et LAROUSSI (H), op.cit, p. 160.

part définis comme une configuration d'entreprises regroupées dans un espace de proximité autour d'un métier voire de plusieurs métiers industriels ou tertiaires. Ces entreprises entretiennent des relations entre elles et aussi avec leur milieu socio culturel d'insertion. Le SPL se distingue de districts industriels par le fait que, les entreprises ne sont pas concentrées sur une branche d'activité et qu'ils contiennent à la fois des PME et des grandes entreprises[1]. B. PECQUEUR voit en le développement, une naissance à l'effet d'une jonction territoriale, d'une efficacité et d'une dynamique d'un système localisé de PME qui est aussi le résultat d'une inscription socio territoriale[2].

Selon cette approche, le développement local dépend du rôle que joue la PME dans son environnement territorial et son impact sur la création de l'emploi et de richesses. Selon, FERGUENE[3], ce rôle est dû à leur enracinement territorial, à l'opposé de la grande entreprise. Les PME ont des taux de survie beaucoup plus importants. Elles génèrent de très nombreux emplois. De nos jours, la PME est devenue une force majeure dans la contribution à la création d'emplois. FERGUENE ajoute, que l'efficacité productive des PME et le rôle majeur qu'elle joue dans le processus de « développement par le bas », ne renvoient pas seulement à des facteurs internes propres à chacune d'elles mais, aussi aux types de relations qu'elles nouent à l'échelle du territoire entre elles et avec leur environnement (SPL). On peut, alors, conclure que l'approche économique du développement local se base sur les axes suivants :

- L'activité économique (localisation des districts et SPL).
- La mobilisation des acteurs locaux (PME, pouvoirs publics locaux et société locale).
- La coordination entre les différents acteurs locaux (faire ensemble).

L'enjeu du développement dans ce cas de figure, est exclusivement économique. Il se fond sur la construction d'un tissu économique (relation entre les petites et grandes entreprises, organisation de la sous-traitance, développement de nouveaux métiers), l'organisation d'un marché de l'emploi et de la distribution des biens de consommation. Et dans une approche plus récente, « faire durable » en intégrant le volet environnemental et social, ce qui nous conduirait à présenter la seconde approche du développement local, l'approche sociale.

[1] ADDA (A) et ASSARADJ (I), op.cit, p. 9.
[2] PEQUEUR (B), « Le développement local pour une économie des territoires », éd. Syros, 2006.
[3] FERGUENE (A), Web.upmfgrenoble.fr/pepse/ferguene/PME_territoire_et_developpement_local.doc.

I-2 : Approche sociale du développement local :

Avec la mondialisation et la mise en place des politiques économiques néolibérales, les phénomènes d'inégalité, de vulnérabilité et d'exclusion sociale, ont connu une montée importante au sein des populations, même si elle a engendré, dans le même temps, des taux de croissance plus élevés et une amélioration dans l'efficacité et la qualité des productions. Or, l'augmentation des inégalités menace à terme la croissance, freine la lutte contre la pauvreté et réduit la cohésion sociale. Devant l'incapacité des programmes gouvernementaux à contrecarrer cette situation, la prise en compte de la dimension sociale dans les perspectives du développement devient une nécessité première. La dimension sociale devient dès lors, un axe à part entier dans la conception du développement local et du développement durable.

Le développement social ne doit pas être confondu avec le développement humain, même si les objectifs généraux, vont dans la même finalité qui est l'assurance du bien-être à l'être humain. Le développement social dispose d'un caractère plus limitatif que le développement humain. L'enjeu du développement social est celui de l'emploi et de l'insertion des exclus. Ce défi est celui de la réalisation de ces objectifs dans une démarche de solidarité, car la difficulté majeure des sociétés modernes réside, dans le recul de l'esprit de solidarité, dans le repli sur l'individu ou l'institution. Dans cet enjeu et de ce défi, est né le développement social et sa mise en relation avec le développement local qui appelle à la décentralisation, le partenariat et la participation et est née aussi la notion du « développement social local » qui se présente, de nos jours, comme l'un des argumentaires majeurs pour la décentralisation de l'action sociale.

Le développement social local est défini comme la mise en œuvre d'une dynamique de revitalisation du tissu social par la mobilisation de toutes les politiques publiques et l'encouragement d'initiatives favorisant la prise en compte collective, par la population, des problématiques sociales, dans un cadre de très grande proximité. La proximité est entendue ici au sens de la proximité territoriale et non relationnelle[1].

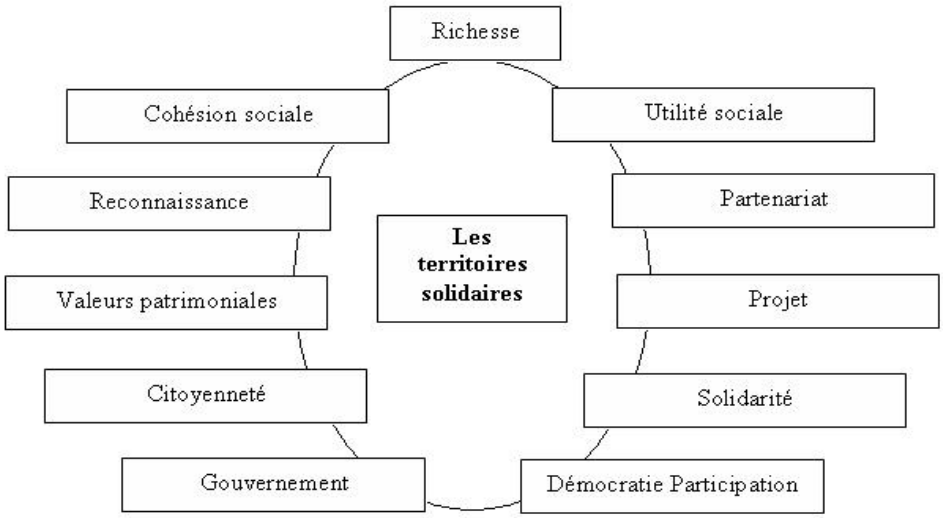
- ***C***e nouveau modèle de développement émergeant est fondé sur la valeur reconnue au rôle joué par le lien social dans une société où la solidarité prend tout son sens au service de la « cohésion sociale ». Le projet de développement local est ainsi construit, non comme l'indique la démarche « économiciste » sur le développement des systèmes

[1] DENEUIL (P.N) et LAROUSSI (H), op.cit, p.40.

productifs locaux et l'innovation économique, mais bâti à partir de la cohésion sociale et ressources relationnelles.

Le développement social local est dans ce sens à la fois, un souci de croissance et de progrès économique, avec un ingrédient de plus, celui de l'utilité et de bien être social, qui visent la réduction des inégalités sociales et de l'exclusion par le biais d'une mobilisation collective[1]. C'est une réinstauration de la place du lien social dans le développement. La place, que doit prendre le lieu social, peut être exprimée à travers le cercle d'or des territoires proposé par GUESNIER et LE MAIGNON comme suit :

Figure n° 03 : Les douze facteurs clés du lien social dans les territoires



Source : GUESNIER (B) et LE MAIGNON (C), « Connaissance, solidarité, création, le cercle d'or des territoire », éd. L'Harmattan, 2006, p.60.

On remarque ainsi que le développement social local nécessite un développement économique local car il ne peut se mettre en place sans la disponibilité d'un seuil minimum de richesses locales. D'autre part, favoriser uniquement un développement économique conduit à l'extension des inégalités, soit à une rupture du lien social d'où la nécessité d'une réconciliation entre l'économique et le social dans la perspective du développement local.

[1] MONSANTI (D), « Le Développement Social Local : une catégorie au service du changement », in. Recherche et Prévision, « Intervention sociale », n°81, 2005, p.24.

II- L'essor du développement comme catégorie de l'action sociale :

Si le développement social local est considéré comme un nouveau fondement pour une décentralisation de l'action sociale, après celui du théorème économique de la décentralisation, sa mise en œuvre, au niveau local, conduit à une sorte de réforme ou de reconsidération de l'action sociale, à la fois du point de vue de son contenu, de son organisation et de sa mise en œuvre. Nous souhaitons, alors, vérifier l'impact de l'introduction de la notion de « développement » dans le domaine de l'action sociale ci-dessous.

II-1 : Action sociale, développement social, éléments de comparaison :

En s'appuyant sur plusieurs lectures et analyses, nous pouvons définir l'action sociale comme un ensemble de moyens par lesquels une société agit sur elle-même pour préserver sa cohésion, notamment par des dispositifs législatifs ou réglementaires et par des actions visant à aider les personnes ou les groupes de personnes les plus fragiles, à mieux vivre. L'action sociale se base sur le système redistributif de l'Etat ou des collectivités locales et sur une planification plus ou moins centralisée (elle diffère d'un Etat à un autre, selon le degré de décentralisation). Les compétences, en matière d'action sociale, sont réparties par publics, à quelques exceptions près. L'action sociale est, dans ce sens, une action réparatrice, soit de la défaillance du tissu économique (chômage, augmentation des prix) ou des conditions individuelles (handicapes, âge, etc.).

Le développement social local, de sa part, ne se limite pas à des actions en privilégiant la prévention. Il ne dépend pas uniquement du système redistributif de l'Etat ou des entités administratives décentralisées. Il appelle à un traitement plus global de la question sociale et une mobilisation territoriale importante, ce qui le fait confondre avec le développement local. Selon M. SEGUIER et B. DUMAS[1], le développement social local se présente comme un processus transversal qui tente idéalement de conjuguer différents registres d'ordre économique, culturel, sociétal, voire politique. MONDOLFO résume les sept idées-forces permettant d'identifier un processus de développement social local comme suit :

« 1) Des populations actrices s'appuyant sur leurs potentialités endogènes. Etre acteur social, signifie avoir ou retrouver une capacité d'action, prendre en main son destin au lieu de subir ; c'est être à la fois bénéficiaire et auteur du changement ;

[1] Voir MONDOLFO (Ph), « Conduire le développement social », éd. Dunod, 2005, p.50.

2) Un processus global assumant, sur un territoire, la revitalisation économique, la vie politique et la dynamisation culturelle ;

3) La promotion collective mesurée par l'augmentation du niveau de conscience, de la capacité à s'organiser, du civisme en terme de droits, de devoirs, de pouvoirs et enfin de solidarité ;

4) Le dépassement de chacune des composantes sociologiques présentes localement de façon à impliquer tout le monde et pas seulement les défavorisés, d'où la nécessité d'identifier une communauté d'intérêts dans le cadre d'un processus négocié ;

5) Une interdépendance qui place le territoire en situation de solidarité avec tous les partenaires, un accès général à l'information et le pouvoir d'infléchir les décisions. Dans cette mise en synergie partenariale, les populations agissent par elles-mêmes mais aussi avec les institutions ;

6) Un projet qui vise à apporter un mieux-être à toutes les catégories sociales du territoire ;

7) Un ensemble d'actions qui s'inscrivent dans une dynamique de co-animation, de co-organisation et de coéducation à partir des intérêts communs pour aboutir au développement de chaque personne, de chaque famille et de chaque groupe »[1].

A partir de ces deux définitions et caractérisations de l'action sociale et du développement social, nous avons essayé de construire un tableau comparatif entre les deux notions se basant sur les critères suivants :

Tableau n° 10 : Comparaison : action sociale/développement social.

	Action sociale	**Développement social local**
Cible	Bénéficiaires (pauvres, handicapés, personnes âgées)	Bénéficiaires et acteurs (citoyens)
Cas de figure	Besoin individuel	Besoin individuel ou collectif
Décision	Unilatérale	Collective
Acteur de l'action	➢ Etat ➢ C.L ➢ E.P.A	➢ Autorités publiques ➢ Entreprises privées ➢ Associations ➢ Citoyens
Type d'action	Correctrice (réparatrices)	Correctrice, préventive
Financement	Public (impôts)	Public et privé
Objectifs	➢ Aide ➢ Assistance	➢ Insertion ➢ Accompagnement ➢ Développement

Source : Fait par l'auteur sur la base de plusieurs lectures.

[1] MONDOLFO (P .H), « Conduire le développement social », éd. Dunod, 2005, p.50-51.

A partir de ces données, nous pouvons avancer que le développement social se présente comme solution pour résoudre les problèmes et lacunes que présente l'action sociale, qui peuvent se résumer en : la centralité, le mauvais traitement des problèmes sociaux, une action correctrice et d'assistance plus que d'insertion et les coûts importants de l'action dans les budgets publics.

II-2 : Implications de l'introduction du développement dans l'action sociale :

*N*ous pensons l'introduction du « développement » dans l'action sociale l'a révolutionné, la nécessité de reformer le cadre de l'action devient alors indispensable. Le processus d'action sociale et son contenu doivent être révisés. Les implications sont multiples et concernent plusieurs acteurs. Elles se résument comme suit :

- **Décentralisation et création d'institution territoriale chargée du DSL :**

La territorialisation de l'action sociale serait donc le premier pas dans cette démarche. Reconnaître aux collectivités locales des compétences en matière de développement sans que l'Etat ne s'éclipse sur cette sphère car il doit être un modérateur et sa présence au niveau local est indispensable afin de coordonner l'action. Et comme, pour toute autre politique de développement local, elle nécessite habituellement la création de structures chargées de promouvoir des politiques de développement local : agence de développement, structures intercommunales, etc. Elle doit s'accompagner également d'une transformation ou d'une mise à niveau des services existants[1].

- **L'intérêt collectif et l'action collective :**

L'introduction du « développement » dans l'action sociale conduirait d'abord à une collectivisation des problèmes sociaux, soit à un intérêt collectif à résoudre un problème social donné. Nous ne sommes plus devant des individus géographiquement dispersés, essayant chacun de son côté à faire face à ses difficultés, mais devant une mobilisation collective, à la fois territoriale mais aussi selon les causes et les intérêts défendus. Le développement social privilégie la mobilisation collective et fait du groupe un vecteur de dynamisation des ressources. Cette mobilisation doit aboutir à une action de développement collective naissante d'un consensus ou d'un arrangement entre : entreprises, institutions publiques, associations et citoyens.

L'action doit refléter la volonté des acteurs locaux et essentiellement, celle des bénéficiaires de l'action. Elle doit être fondée sur un processus sociale territorialisé et non sur l'unique volonté centrale ou publique.

[1] Voir TEISSERENC (P), « Les politiques de développement local : approche sociologique », éd. Economica, 1994, p. 4.

- **L'innovation, la formation, la révolution pour le travail social :**

Tous sont des éléments, à première vue, accessoires mais aussi importants dans une démarche de « développement ». L'innovation, dans l'action sociale, répond à une volonté de sortir des modes traditionnels de prise en charge des personnes en besoin d'action sociale, notamment en sortant des dispositifs traditionnels. La formation et la révolution pour le travail social concernent les ressources humaines des structures sociales locales, qui doivent être mises à niveau des objectifs de développement.

La mise en commun des notions, développement économique, développement local et action sociale nous mène, sur le territoire, à parler de développement social local, compte tenu de l'importance de la dimension sociale. Cependant, et en prenant en considération toutes les composantes de chaque notion, nous pensons que, le « concept de développement local solidaire » devient plus approprié de nos jours, car il sous entend plusieurs dimensions du développement qui sont à la fois : institutionnelle, économique, sociale et culturelle. Dans la partie suivante, nous présenterons deux types d'action que nous définissons comme deux modèles du Développement Sociale Local.

<u>Sous section (2) :</u> Le développement communautaire à l'origine du développement social local

Il est reconnu que, le développement communautaire et l'animation rurale, connu depuis le début du 20ème siècle, sont les ancêtres du développement social local et en ont influencé les composantes. Leurs objectifs sont communs, ils consistent à confier à la communauté elle-même, le soin de définir ses objectifs de développement ou de ce dont elle a besoin. C'est ainsi que, nous avons opté à présenter, dans un premier lieu, la définition théorique du développement communautaire puis l'illustrer à travers deux exemples de développement communautaire.

<u>I- Le développement communautaire en théorie :</u>

Le développement communautaire est une notion importée des pays Anglo-saxons ayant deux sens complémentaires du terme communauté : Français (collectivité fortement intégrée) et Anglo-saxon (unité spatial de vie sociale : cité, quartier, ville, village). La théorie, en sciences sociales, a élaboré un nombre important d'étude sur le développement communautaire et a défini les composantes, ce que nous verrons ci-dessous :

I-1 : Cadre conceptuel du développement communautaire :

Selon la définition de l'ONU, le développement communautaire est un ensemble de procédés par lesquels les habitants d'un pays unissent leurs efforts à ceux des pouvoirs publics en vue, d'améliorer la situation économique, sociale et culturelle des collectivités, d'associer celles-ci à la vie de la nation [….]. Ces procédés supposent réunir deux éléments d'une part, la participation active des habitants aux efforts entrepris et d'autre part, des services techniques fournis, en vue de favoriser et de rendre plus efficace les initiatives, les efforts personnels et l'aide mutuelle[1]. Cette définition du développement communautaire est visiblement influencée par la définition des courants nord américains de développement économique et social. Ces trois courants s'appuient sur la capacité des acteurs sociaux (communautés locales, pouvoirs publics, entreprises locales et institutions financières) à organiser partenariats et initiatives sous forme durable.

A- Le courant néo-libéral : le développement économique communautaire se résume au simple développement économique de la communauté. La communauté regroupant dans ce sens : entreprises privés, pouvoirs publics et divers acteurs locaux. Le DEC est un palliatif social travaillant avec les groupes et individus victimes de l'exclusion sociale, assurant en quelque sorte la gestion du social.

B - le courant socio institutionnel : le développement économique communautaire est une intervention nouvelle de concertation qui cible, comme prioritaire, la lutte contre le chômage par le développement local. Il met en exergue le rôle des associes et de tout autre acteur contribuant à appuyer les pouvoirs publics. En résumé, c'est un complément social.

B - le courant socio communautaire : porté par des acteurs du développement économique communautaire, il considère ce dernier comme un contrepoids aux inégalités provoquées par l'économie de marché, et une voie de développement favorisant la participation des populations exclues dans une perspective de reconstitution du tissu social et économique en redéployant une citoyenneté active et une communauté de vie. Le DEC prend donc en charge la résolution des problèmes sociaux par une intervention de portée économique dans un cadre principalement associatif[2].

Le développement communautaire ne limite pas ainsi la solidarité entre les habitants à la sphère de transferts sociaux (redistribution locale) financée par l'impôt et transféré sous forme d'aide financière ou en nature menée par l'autorité publique. La solidarité au sens du développement communautaire, joue un rôle important dans le

[1] MONDOLFO (Ph), « Conduire le développement social », éd. Dunod, 2005, p.32.
[2] GUESNIER (B) et LEMAIGNON (C), Op.cit, pp.62-63.

financement de l'action par le biais d'un circuit local de financement, en étant directement prise en compte par la sphère de production. C'est un modèle innovateur dans la gestion des rapports sociaux ou optant pour une façon de faire **« faire ensemble »** et une façon **« créative »** sur un territoire.

I-2 : Caractéristiques du développement communautaire :

Le développement communautaire ou le développement communautaire participatif (communauty-driven development) vise à autonomiser et faire entendre les voix des groupes communautaires pour qu'ils puissent contrôler les décisions qui les concernent et gérer les ressources eux mêmes. Les programmes de développement communautaire prennent plusieurs formes et incluent le contrôle direct par la communauté des ressources et des décisions sur le choix d'investissement et de gestion des ressources, selon une approche participative et à travers des mécanismes de contrôle par les citoyens. Cela leur permet aussi de travailler en tant que partenaire dans la prestation de service et de gérer directement les fonds des projets. De plus, l'expérience internationale démontre que, lorsque les organisations communautaires ont la responsabilité de la conception, de l'exécution et de l'évaluation de la mise en exécution d'un projet, le coût des programmes est moins élevé et les résultats sont plus durables[1].

L'approche participative est perçue comme un véritable catalyseur pour un développement durable. Elle établit de nouveaux rapports entre les parties d'une localité (les communautés, les techniciens, les autorités locales et autres décideurs) et permet la prise des décisions par les acteurs concernés. Chacun de ces acteurs, présente des objectifs et des fins spécifiques en matière de participation.

- **Pour les communautés :** la participation permet d'identifier et de poursuivre leur véritable priorité. Ils sont les seuls à pouvoir dire ce dont ils ont besoin et ce que les agents de développement devraient faire. La démarche participative permet aux communautés d'identifier les problèmes, d'analyser les causes, de planifier et exécuter un plan d'action communautaire et un plan de travail en fonction des ressources humaines et financières disponibles.
- **Pour les services techniques :** les plans d'action communautaire permettent de déterminer les « termes de référence » relatifs à l'appui à donner à la communauté, ceux-ci peuvent négocier avec les responsables des services une meilleure organisation de leur contact.

[1] Cette conclusion est tirée de la lecture des différents rapports de la Banque Mondiale, qui finance une grande partie des ces projets.

- **Pour les autorités locales :** la démarche de participation communautaire fournit les éléments permettant une planification intégrée à une échelle supérieure (communauté commune, province, région). Les plans communautaires peuvent également faciliter l'allocation des ressources humaines et financières des services dépendants de l'autorité locale (efficacité et efficience).

II- Le développement communautaire en pratique :

Etant donné la large diffusion des projets de développement communautaire, nous avons opté pour une analyse de cas pratique de projet de développement communautaire. Ceci, dans la finalité de mieux illustrer ce modèle de développement. Ces projets sont actuellement, en grande diffusion, avec l'appui de la Banque Mondiale et de certaines institutions de l'ONU (PNUD- OMS). Il s'adresse en majorité aux pays en développement ou émergent. Nous avons pris le cas de deux pays : pour l'Asie, le Vietnam et pour l'Afrique, le Cameroun. Nous avons souhaité l'illustrer également à travers les pays du Maghreb mais, par manque de données précises, nous n'avons pas pu le faire.

II -1 : Programme de développement au Vietnam[1] :

Cette expérience de DC se localise dans trois provinces du Vietnam considérées comme des zones relativement enclavées et pauvres. Ce sont des régions agricoles où les pauvres n'ont pas de terre ou bien trop peu. Ces projets ont été lancés sous le label « **programme participatif pour un succès à long terme** ». Ils visaient ainsi : la participation, la durabilité, la minimisation des coûts de l'action.

A – Les actions mises en œuvre : les actions mises en œuvre sont très diversifiées. L'association « Bonne volonté » a contribué à la mise en place de ces programmes ; il est indiqué que les équipes de « Bonne volonté » vivaient dans les mêmes villages que les bénéficiaires. Ces actions se présentent comme suit :

- **Programme de santé et éducation :** pour la santé, des aides ont été octroyées pour améliorer les sanitaires et les conditions d'hygiène de ces populations. La sensibilisation, par le biais du théâtre éducatif sur les thèmes de l'hygiène, de l'alcoolisme, le sida et autres, ainsi que l'organisation de journée événements (anti-tabac, solidarité pour jeunes pauvres, etc.).

Pour l'éducation, il a été procédé à l'élaboration de manuels scolaires spécifiques financés par l'administration et les parents. La prise en compte de la dimension sanitaire dans le

[1] « Programme de développement communautaire au Vietnam », www.louvaindedévelopppent.org.

programme éducatif par des travaux pratique sur la propreté corporelle et environnementale.

- **Programme création d'emploi :** c'est l'un des programmes qui se développe le plus, car l'emploi est, sans doute, la première clé du développement. Il consiste en la création directe d'emploi permanant, le financement par le crédit des entreprises, emploi temporaire.
- **Programme environnement :** il s'agit d'abord d'encourager les écoliers à ramasser les déchets recyclables en contrepartie d'une petite allocation qui quadruple depuis le lancement de ce programme. Ce projet est considéré, par la Banque mondiale, comme l'un des plus innovants.
- **Programme pour les très pauvres :** les aides fournies sont : la bourse scolaire, aide technique et financière aux agriculteurs avec remboursement souple, aide au logement et aide médicale.

B. Apports du projet : Ces programmes ont permis en premier lieu, une amélioration des conditions de vie de ces populations, non seulement par le biais de l'augmentation des revenus, mais aussi par une lutte contre certains phénomènes néfastes à la santé et à l'environnement. Dans un second lieu, et en comparant avec les conditions théoriques du développement communautaire, ces projets ont permis :

- La forte participation et mobilisation de tous ;
- La sensibilisation qui permet la prévention et la lutte contre l'émergence de certains problèmes sociaux (finalité du DSL).

La limite que nous pouvons constater, c'est celle de la mobilisation des ressources financière qui se base beaucoup plus sur le financement de la Banque Mondiale et qui est toujours en recherche de contribution.

II-2 : L'expérience de développement communautaire au Cameroun[1] :

Cette expérience est très intéressante et particulière, car elle met en relation « ville/ campagne » et l'importance du financement des projets par les associations citadines. Depuis la crise économique du milieu des années 1980, ces associations sont devenues le principal vecteur de l'aménagement des équipements collectifs dans maints villages du Cameroun.

[1] Etude réalisée à partir du document : FODOU OPKENGNE, « Gestion partagée et développement communautaire en Afrique noire : Association citadines et modernisation rurale au Cameroun », in. Cahier d'outre-mer, N° 221-2003, disponible sur www.com.revue.org/document909.html.

A. Les types de projets : Les réalisations, que les associations citadines financent depuis une trentaine d'années dans les villages du Cameroun, sont très variées. Ces réalisations comprennent routes, ponts, établissements scolaires et médicaux, bâtiments administratifs, point d'eau potable, lieux de culte, foyers culturels, palais des fêtes et stades de football.

La création de ces équipements se fait, soit sous forme d'aide financière aux pouvoirs publics sous leur demande ou, dans la plupart des cas, à partir d'une initiative privée à l'aide des cotisations de leurs membres ou un cofinancement avec d'autres associations. La gestion de ces équipements, après leur inauguration, peut être à la charge des donateurs ou confiée à l'administration territoriale concernée.

Les équipements réalisés jusqu'en 2000 se traduisent par les chiffres suivants :

- Equipements routiers : entre 14% (taux minimal) et 60% (taux maximal) des routes départementales.
- Etablissement scolaires : 22% de l'équipement rural du pays.
- Equipements médicaux : 129 établissements médicaux dans les compagnes avec deux associations[1] et 35 établissements entièrement financés par les associations citadines.
- Lieux de culte : 36 chapelles et 13 mosquées.
- Foyers culturels : 130 foyers cofinancés et 17 exclusivement financés par des associations citadines.
- Bâtiments administratifs : 51 bâtiments dont : 35% abritent les services de la mairie, 24% services du district, 31,2% ceux de sous-préfecture, 10,5% ceux de la gendarmerie.
- Palais des fêtes : 93 palais.

L'origine des fonds est en essentiel d'origine des cotisations et pour une moindre partie, des pouvoirs publics. Les cotisations proviennent des citadins, subventions publiques, aides des pays étrangers.

B. Evaluation des projets : Ces projets ont permis la réalisation d'un nombre très important d'équipements et le désenclavement d'un nombre important de villages. Mais l'examen attentif de la répartition spatiale des réalisations rurales de ces associations fait apparaître les profondes disparités régionales en matière d'implantation des équipements. Ceci fait ressortir trois types de régions : régions très favorisées, régions intermédiaires ou moins favorisées, régions défavorisées. Cette situation est justifiée principalement par le

[1] Il s'agit de l'UEBC (l'Union des Eglises Baptistes du Cameroun) et la fondation catholique Ad-Lucem.

rôle que joue l'origine des citadins cotisant pour ces associations dans l'implantation des projets.

Nous avons vu ainsi deux expériences de développement communautaire, autant intéressante l'une que l'autre, qui s'articulent clairement avec la pensée théorique du développement communautaire. Ces expériences nous montrent, encore une fois, la similitude des trajectoires du développement communautaire et du développement social local. Elle confirme également la nécessité de l'accomplissement des conditions : décentralisation, participation et partenariat dans tout projet de développement social tout en soulignant les limites qui peuvent être constatées.

Sous section (3) : L'ESS comme modèle de développement social local.

L'économie sociale et solidaire se situe au milieu de l'axe entre l'économique et le social. Selon BELANGE et Al[1], on découpe trop, entre l'économique et le social, le privé et le public. L'ESS se situe sur une déconstruction du principe de pluralité. Elle se veut aussi une expérience de développement social local se basant sur la solidarité.

I- Approches théoriques de l'ESS :

Nous allons essayer, dans cet axe, de définir l'ESS en la plaçant dans un lieu de comparaison avec l'économie marchande et l'économie non marchande. Puis, on présentera son évolution historique en France, notamment afin de mieux comprendre la diversité de son tissu économique et mieux réaliser sa dimension sociale et solidaire.

I-1 : Eléments de définition de l'ESS :

Selon O. CASTEL[2], du point de vue théorique, deux approches peuvent être désignées : l'approche sociologique et l'approche économique. Dans l'approche sociologique, les activités de l'économie solidaire se distinguent par le caractère hybride de leurs ressources. Trois types de ressources existent :

- Ressources marchandes par la vente de la production sur le marché ;
- Ressources non marchandes provenant des subventions versées par l'autorité publique ;
- Ressources non monétaires qui sont des dons en nature, comme l'exemple du travail bénévole.

[1] Cité par DENEUIL (P.N) et LAROUSSI (H), op.cit, p. 169-170.
[2] CASTEL (O), « De l'économie sociale à l'économie solidaire », FSE, université de Rennes, 2003, disponible sur www.ami.monde-diplomatique.fr/article250.html.

Cette définition, basée sur les ressources, est un peu confuse car même les entreprises de l'économie marchande peuvent aussi bénéficier d'une hybridation des ressources :

- Vente de la production ;
- Subventions et avantages fiscaux.

Nous pouvons définir l'ESS à partir de la distinction entre les trois pôles de l'économie :

- Economie marchande : distribution par le marché ;
- Economie non-marchande : distribution régulée par l'Etat ;
- Economie non monétaire : distribution régulée par la proximité.

La définition de l'ESS devient moins complexe et le tableau ci-dessous nous facilite la tâche :

Tableau n° 11 : Les trois types d'organisation économique

Types de fonctions économiques	**Institutions**	**Logiques**	**Mode de financement**	**Buts**	**Technologie**
Economie sociale	Familles Communautés Coopératives	Solidarité Affectivité Réciprocité	Dons et contre - dons	Intérêt du groupe	Autonome Adapté Long terme
Economie publique	Pouvoirs publics Plan/marchés	Légalité Volonté publique	Contraintes	Intérêt général	Propre Long terme
Economie privée	Droit de propriété Marchés	Atomisation Domination Développement inégal	Echanges et « bons marchés »	Intérêt particulier, salaire et profit	Aussi court terme que possible.

Source : BARODOS-FELTORONY (N), « Comprendre l'économie sociale et solidaire : théorie et pratique », Co-éd. Chronique sociale et couleur livres, 1999, p.30.

L'ESS se distingue donc par un principe de redistribution qui n'est pas régulé uniquement par les lois du marché, mais par des valeurs solidaires : humaines, démocratiques, sociales, durables, etc. L'ESS comprend alors les dimensions suivantes :

- **Dimension économique :** production de valeurs ajoutées, réponses aux besoins mal couverts par le marché privé, créations d'activités et création d'emplois, soucis de rentabilité.
- **Dimension solidaire :** respect de l'humain et du social et objectifs de bénéfices collectifs.
- **Dimension développement du territoire :** par la proximité, la solidarité, l'innovation et la durabilité.

I-2 : Evolution historique de l'ESS en France :

Le développement de l'économie sociale et Solidaire depuis le XIXème siècle, s'est réalisé au cours de différentes étapes, influencée notamment par le contexte économique et politico administratif[1]. Au début du XIXème siècle, malgré les interdictions, des ouvriers qualifiés regroupés selon leur métier, organisent de nouvelles formes de résistance : les sociétés de secours mutuels et de prévoyance[2]. Ces sociétés remplissent donc, à la fois des fonctions de protection sociale progressivement tolérées par l'État et de défense syndicale qui, elles, sont réprimées.

La seconde phase de l'empire amorce une libéralisation : la loi de 1864 reconnaît le droit de grève. Plus tard, la loi de 1884 reconnaît la liberté syndicale en cantonnant les syndicats dans une action de défense professionnelle, leur interdisant de gérer directement des activités économiques. Il y a alors, une coupure entre le mouvement syndical et les mouvements mutualistes et coopératifs. C'est en 1898, qu'est promulguée la charte de la mutualité. Par rapport aux sociétés de secours mutuels, la loi élargit considérablement le champ de l'activité mutualiste : soins et secours, gestion d'œuvres sociales telles que les pharmacies mutualistes, pensions de retraite, assurances vie et accident, cours professionnels, offices de placement et allocations chômage.

Le début du XXème siècle est marqué par la promulgation de la loi de 1901 sur les associations non professionnelles à but non lucratif. La troisième République soutient la mutualité et encourage donc la fédération du mouvement mutualiste, notamment pour les retraites et l'assurance sociale. Les administrateurs mutualistes affirment alors leur rôle de gestionnaire. De son côté, le mouvement coopératif connaît un développement important mais morcelé entre ses différentes familles que dominent les coopératives de consommation : celles-ci s'affirment ; alors que, les coopératives ouvrières stagnent, les coopératives agricoles se développent ainsi que les coopératives de crédits, notamment dans le domaine agricole. Les transformations majeures des modes de vie, apparues dans l'entre-deux-guerres, vont induire le développement de deux grands secteurs associatifs et mutualistes : les associations de loisir et d'éducation populaire d'une part, les mutuelles d'assurance, d'autre part.

C'est en 1947, qu'est votée la grande loi sur la coopération. Les coopératives vont activement participer à la modernisation de l'agriculture, au développement du crédit en

[1] Castel (O), « De l'économie sociale à l'économie solidaire **»,** F.S.É, Université de Rennes 1, 2003.
[2] Ces organisations sont définies et caractérisées dans la seconde section (sous-section 02) du premier chapitre de ce travail.

facilitant l'accès au crédit (crédit agricole, banques populaires, crédit coopératif). Parallèlement, l'essor des mutuelles se poursuit ; elles couvrent aussi bien la protection des personnes que celle des biens. C'est l'essor du mouvement associatif dans de nombreux domaines : l'action sociale, la pratique sportive, l'action culturelle, le tourisme… mais aussi l'affaiblissement dans le domaine de l'éducation populaire. Ce mouvement est largement soutenu par les politiques publiques qui prennent progressivement en charge les coûts d'équipements et de fonctionnement des associations. Les entreprises de l'économie sociale (mutuelles, coopératives et associations) sont alors confrontées, à deux grands problèmes :

- Leur organisation a induit une technicité dont la contre partie est l'affaiblissement du processus démocratique interne.
- Leur dépendance à l'égard des politiques publiques a masqué leur rôle novateur alors qu'elles ont été souvent à l'origine même de ces politiques publiques.

En 1981, est créée une délégation interministérielle à l'économie sociale, dont le décret définit, institutionnellement pour la première fois, l'économie sociale : « ensemble des coopératives, mutuelles et associations dont les activités de production les assimilent à ces organismes ». Ainsi, seules les associations gestionnaires d'équipements sociaux et éducatifs font partie de l'économie sociale. Mais la montée du chômage de masse à partir du milieu des années 1970, suscite des engagements nouveaux. Les sociétés coopératives ouvrières de production (scoop) ne pouvant pas tout faire, les associations innovent contre le chômage de longue durée, en alliant formation et production, dans le cadre d'entreprises intermédiaires qui deviendront des entreprises d'insertion, créant leur propre activité de production, dans des associations intermédiaires pour mettre des chômeurs à la disposition de tiers (particuliers ou collectivités locales) et dans des régies des quartiers en employant des habitants du quartier.

Dans les années 1990, des associations se mobilisent pour promouvoir des services collectifs de proximité dans les quartiers pauvres comme les épiceries sociales, les laveries collectives, les restaurants associatifs, etc. D'autres luttent principalement contre l'affaiblissement des liens sociaux de proximité et la dévalorisation des savoir-faire. N'étant pas reconnues dans la définition institutionnelle de l'économie sociale, les nouvelles initiatives se réclament de l'économie solidaire pour faire reconnaître leur spécificité. Il s'agit de faire admettre la nécessité et la possibilité de développer la

solidarité par l'activité économique, à la fois solidarité entre les membres d'un même groupe social et solidarité entre le groupe ou le quartier concerné et le reste de la société. Elles ont obtenu une reconnaissance institutionnelle avec la création d'un secrétariat d'État à l'économie sociale et solidaire.

II. Quelques réalisations de l'ESS :

Selon les analystes, l'ESS en France, a joué un rôle non négligeable dans une finalité de développement social local. Elle a, du moins, pu assurer des services et créer des emplois que les systèmes distributifs et allocatifs de l'Etat-providence n'ont pas pu réaliser.

II-1 : La création de l'emploi :

La coopérative et la mutualité constituent la forme la plus ancienne de l'ESS. En France, les sociétés coopératives de production (scoop), même si leur nombre est relativement peu important (1 500 en France à la fin 2006), développent aujourd'hui des activités très diversifiées et des entreprises de toute taille, de la très petite entreprise (TPE) à la grande entreprise de plusieurs milliers de salariés, comme le groupe « chèque déjeuner »[1].

Certaines coopératives ont connu un grand essor et seraient capables de contribuer régionalement à assurer le plein-emploi, en s'opposant même à la logique de délocalisation et de transfert d'activités des multinationales vers les pays émergeants. En Espagne, Mondragon[2] est, à cet égard, considéré comme modèle unique au monde de coopératives intégrées[3]. Ce complexe regroupe plus de 116 structures et les 2/3 de ses 32.000 associés (effectif proche à celui de l'ensemble des coopératives de production de France) sont installés au Pays basque espagnol.

La sphère associative contribue également, de sa part, à créer des emplois durables par la mise en place d'une activité marchande. En principe et malgré les inquiétudes exprimées autour de l'extension des activités marchandes des associations (concurrence avec les entreprises de la sphère marchande), les pouvoirs publics encouragent et octroient

[1] Voir BELLAREDJ (F), « L'incubateur d'entreprises sociales : l'innovation sociale au service des territoires », communication in acte du colloque international : « Gestion durable des territoires : développement local et solidaire, regards croisés », UMMTO, octobre 2007.

[2] Mondragon est un complexe coopératif qui comprend un groupe financier, industriel, de distribution et des activités corporatives. Ces dernières sont à la base de la création du système coopératif, avec une université qui compte plus de 5 000 étudiants, une école d'ingénieurs, une faculté de management et une faculté d'humanités. Mondragon dispose de 10 centres de recherche-développement (Gomez-Acedo F., Prades J., 2005). Mondragon a contribué à réduire le chômage dans sa région d'implantation au Pays basque espagnole : le taux de chômage y est de 3%, contre 7% au Pays basque et 12% en Espagne (Prades, 2006).

[3] GOMEZ-ACEDO (F) et PRADES (J), « Mondragon, un holding de coopératives face à la mondialisation », 2005, disponible sur : www.univ-tlse2.fr/cerises.

de l'aide aux associations développant des activités marchandes et respectant les éléments suivants :

- L'utilité sociale (répondre à des besoins identifiés, améliorant la qualité de vie) ;
- La professionnalisation de la structure (qualité de la GRH, formation, etc.) ;
- Offre de services étendus au plus grand public.

L'ESS se trouve, alors, en position d'égalité avec les entreprises économiques (traditionnelles) de la sphère marchande, du point de vue de la création d'emplois.

II-2 : La création de nouveaux modes de protection sociale :

L'ESS, en France, a contribué à la création de nouveaux dispositifs de couverture sociale, en faveur des populations défavorisées. Nous avons dans ce cas, deux exemples innovateurs et efficaces en matière de protection sociale.

« La carte santé 54 », créée par un accord entre la mutualité de Meurthe-et-Moselle et le conseil général en 1990. Elle a instauré la couverture maladie universelle (CMU) et CMU complémentaire. Les personnes démunies d'assurances sociales étaient tenues jusque là, soit de cotiser sur leurs revenus, soit de faire prendre en charge la cotisation par un tiers, ce qui les conduisait dans certains cas à renoncer à des soins médicaux. La mise en place de la CMU et de la CMU complémentaire entre 1990 et 2000[1], a conduit à la prise en charge des cotisations versées à la mutualité de Meurthe-et-Moselle par le conseil général, si les ressources de l'assuré étaient inférieures à un certain plafond. Cette assurance couvre tous les membres de la famille, sans limite d'âge, et a concerné 30.000 bénéficiaires. L'Etat français s'est approprié ce dispositif, c'est ainsi que la carte santé, devenant inutile et faisant double emploi, a été supprimée en 2000.

Nous avons également le dispositif « Camille » en Meurthe-et-Moselle. Les responsables de mutualité de Meurthe-et-Moselle ont constaté que le dispositif CMU et CMU complémentaire excluait de son champ d'application les personnes âgées et handicapées. Ainsi, avec la collaboration du conseil général, ce dernier a délibéré pour l'instauration d'une nouvelle protection sociale pour ces catégories. Il y a eu 700 bénéficiaires en 2006 mais ce chiffre est en diminution, faute de mobilisation des ressources.

[1] Communication POIROT (J), *« La contribution de l'ESS au développement durable des territoires : approche par les capacités »*, in. Actes du colloque international : Gestion durable des territoires. Développement local et solidaire, regards croisés. U.M.M.T.O, Octobre 2007

II-3 : La création de services sociaux :

En plus de la protection efficace que peut assurer l'ESS, elle contribue également à une offre de services, à la fois mieux adaptée aux besoins des populations que l'offre publique ou privée et aussi mieux innovatrice que ces dernières. Les premiers services qu'offre généralement l'ESS sont des services d'assistance aux personnes dépendantes pour des raisons d'âge ou d'handicap. De cette idée sont nés les services à domicile que développe actuellement l'ESS : garde d'enfants, aide aux personnes âgées, livraisons de repas, travaux de jardinage, etc. Ces activités, que l'Etat-providence n'est pas capable de les créer faute de moyens humains et financiers. De même, pour les entreprises privées, puisqu'elles sont peu rentables.

L'ESS contribue également à la création de nouvelles formes de services sociaux, car les acteurs de l'ESS sont proches de la population ; ce qui leur permet de mettre en place des formes originales de services sociaux tels que le cas de l'AIL 46, en France, qui est un dispositif de location de voiture à prix réduit destiné aux chômeurs et qui leur permet de se déplacer pour la recherche d'un travail.

Voici donc apparue explicitement l'importance des réalisations des modèles de développement social local, qui nous conduit à dire que le développement social local ne se présente pas, uniquement comme, un nouveau justificatif pour une action sociale locale mais, aussi comme élément qui appelle à une reconfiguration des processus traditionnels d'action sociale.

Nous avons vu ainsi, comment l'introduction d'une finalité de développement dans un domaine tel que l'action sociale donne à cette dernière une nouvelle dimension. Cette introduction n'appelle pas uniquement à une décentralisation de l'action mais à une réorganisation des modes d'action par, une redéfinition des acteurs et des objectifs. En pratique, la réalisation principale de cette démarche, demeure dans le succès de mobilisation des acteurs et des ressources pour l'action et la nature des actions qui visent généralement l'insertion et la durabilité.

Conclusion du chapitre :

De ce qui précède, il ressort que les fondements théoriques de l'action sociale locale sont multiples. Ils s'inscrivent dans les soucis de la réalisation optimale des fins d'efficacité et d'équité de l'action publique en général. Ils trouvent origine dans les justifications économiques de la décentralisation et également dans l'articulation de l'approche locale du développement. L'action sociale locale doit être, ainsi, mise en place en intégrant dans l'action des facteurs de décentralisation, de solidarité locale, de partenariat, de démocratie participative et de gouvernance.

Cette démarche appelle à construire l'action sociale locale sous ce projet local, visant à assurer des services sociaux à des populations qui en ont besoin. La perception de la fin du projet local d'action sociale, ne doit pas seulement, se limiter à une fin d'aide ou d'assistance à une catégorie donnée de la population. Il doit être perçu comme tout projet local de service ou d'action publique, un projet de développement social et humain, qui permettrait dans une fin, plus large et plus durable, la réalisation d'un développement intégré (économique, social et environnementale).

La prise de conscience de l'importance des projets sociaux locaux s'est développée et l'analyse empirique, présentée dans ce chapitre, nous démontre cet aspect. Cependant, cette prise de conscience ne se généralise pas à tous les pays et à tous les espaces locaux. C'est ainsi, que nous soutenons la nécessité d'une sensibilisation quant à l'importance des projets locaux d'action sociale, par la mise en œuvre et l'encouragement de modèles d'intervention, tel que le développement communautaire ou l'ESS. Pour tirer plus de profit des résultats de cette analyse, nous essayerons, ci-dessous, de vérifier l'existence d'une telle démarche dans un pays comme l'Algérie.

Chapitre **III**

L'évolution de l'action sociale en Algérie : du « central » au « local »

Introduction du chapitre :

Dans le contexte algérien, le développement des politiques sociales en général et de l'action sociale particulièrement, ne s'est pas fait dans les mêmes termes que dans les pays développés. Le système de protection sociale algérien ne s'est pas construit selon le modèle historique du 19ème siècle, qui rend l'origine de celle-ci à la mobilisation ouvrière lors du développement du paupérisme dans ces milieux. L'Algérie de l'après indépendance, dans son option au projet de développement socialiste, s'est engagée dans une intervention publique majeure, tant sur la sphère économique que sociale.

L'action sociale de l'Etat-providence algérien prend, alors, une forme assez différente de celle de l'Etat-providence du début du 20ème siècle, à savoir, le modèle « Beverigien » et « Bismarckien », présentés au premier chapitre de ce travail. Les moyens financiers, dont disposait l'Algérie, grâce au produit de la rente pétrolière, a contribué dans la mise en place d'un système de protection sociale généralisé, uniforme et centralisé.

En mettant en position de comparaison, le contexte algérien de politique et d'action sociale avec les fondements théoriques de ces notions, plusieurs questions se posent, notamment :

- Quelles formes d'actions revêt-elle ?
- Quels sont ses acteurs et par quels moyens est-elle mise en place ?
- Enfin, quelle place est réservée aux collectivités territoriales dans ce processus d'action et comment s'organise l'action sociale locale ?

Nous allons essayer, par ce chapitre, de répondre à ces questions très importantes, notamment que la réalité algérienne présente les caractères suivants :

- Forte dépendance du contenu et de la consistance de la politique sociale de la sphère économique, notamment du point de vue du financement ;
- Une option pour un désengagement multidimensionnel de l'Etat en 1990, mais qui s'inverse ces dernières années ;
- Finalement, l'option pour une décentralisation des compétences publiques qui reste en instance de mise en œuvre.

Section 01 : Genèse de la prise en charge du social en Algérie

La prise en charge de la question sociale en Algérie, depuis l'indépendance à nos jours, n'a pas été faite dans les mêmes termes, tout au long de cette période. La réponse aux besoins de protection sociale exprimée par la population, était clairement influencée par l'évolution de la situation économique.

C'est ainsi que les politiques sociales ont été caractérisée par :

- Un monopole de l'Etat, planificateur garant du progrès économique et du bien-être social ;
- Un désengagement de l'Etat pour cause de crise économique et financière ;
- Un retour de l'Etat protecteur avec l'embellie financière depuis 2000.

Ces changements, dans les logiques d'action, ont conduit à la production d'un certain nombre de mesures sociales différentes d'une époque à une autre. Avant de passer à la présentation de ces évolutions, nous souhaitons porter des précisions quant à la définition et au développement de la pauvreté en Algérie.

Sous section (1) : Mesure et profil de la pauvreté en Algérie.

L'objectif de cette sous section, n'est pas uniquement celui de présenter la définition de la pauvreté en Algérie, sachant que cette définition, est relative dans un pays à un autre, mais de montrer comment la pauvreté est approchée en Algérie et quel est l'impact de cette approche sur les mesures sociales produites pour traiter ce phénomène.

En étudiant les enquêtes[1] menées sur la pauvreté en Algérie, nous avons réalisé que la mesure et la définition de la pauvreté en Algérie se présente, sous plusieurs formes, résumées comme suit :

I- La pauvreté mesurée par le critère monétaire :

La première approche de la pauvreté en Algérie est monétaire. Elle consiste à fixer un seuil de revenu au-dessous duquel, les ménages ou les individus sont considérés comme pauvres. La fixation d'un revenu minimum est basée, de sa part, sur les besoins pouvant être satisfaits par le revenu, généralement l'alimentation. Le seuil de pauvreté appliqué en Algérie était de 1$ par jour, mais il a été, tant de fois, revu car estimé trop faible. A cet effet, trois seuils de pauvreté ont été définis :

- **Le seuil de pauvreté alimentaire :** Il est déterminé en référence à un besoin alimentaire ou nutritionnel minimal de 2 100 calories par jour/par personne. Il est

[1] ONS (1995), PNUD (2001-2006) et CENEAP (2005).

calculé sur la base des prix des produits permettant d'acquérir ce nombre de calories. Les personnes classées dans cette strate, sont considérées en situation d'« extrême pauvreté ».

- **Le seuil de pauvreté inférieur :** Ce seuil ajoute au minimum de dépenses alimentaires, un minimum de dépenses non alimentaires. Il définit des populations caractérisées « très pauvres ».
- **Le seuil de pauvreté supérieur :** ou seuil général de pauvreté, il correspond à un minimum de dépenses totales des ménages. Il définit des populations caractérisées « pauvres »[1].

Le tableau ci-dessous, nous permet de présenter les estimations de ces trois seuils en Algérie. Il fait ressortir également l'importance de l'augmentation du taux de pauvreté durant la période de crise économique connue depuis 1990.

Tableau n° 12 : Estimation des seuils de pauvreté (1988-1995)

		1988	1995
Seuil de pauvreté (en DA)	**Seuil alimentaire**	2 172	10 943
	Seuil inférieur	2 791	14 827
	Seuil supérieur	3 215	18 191
Population pauvre (en %)	**Extrême pauvreté**	3,6	5,7
	Très pauvres	8,1	14,1
	Pauvres	12,2	22,6

Source : O.N.S.

Selon l'étude du LSLS CENEAP, 2005, le taux du seuil de pauvreté alimentaire en Algérie est passé de 3,6% en 1988 à 1,6% en 2004, le seuil de pauvreté minimale, de 3,98 millions en 1995 à 2,2 millions de personnes en 2004, soit un taux de réduction de 6,37%. Le seuil de pauvreté général est passé de 12,2% en 1988 à 5,7% en 2005. En ce qui concerne le seuil de 1$ par jour, l'étude a démontré, que le taux de population concernée était insignifiant[2].

Nous avons remarqué que ces taux diffèrent d'une étude à l'autre (CNES, PNUD), ce qui fait douter de la fiabilité de ces études. Ceci est dû, à la nature et à la diversité des critères retenus dans les estimations, d'où la nécessité d'une harmonisation nationale de ces indices.

[1] PNUD, « Rapport sur le développement en Algérie », 2001, p.16.
[2] CNES-PNUD, « Rapport sur le développement humain en Algérie », 2006, p.37.

B. BOULEHBIL[1] a essayé de démontrer l'incidence du choix des critères de mesure de la pauvreté sur la fiabilité des chiffres résultants. Etant donné que, l'enquête de 1995 n'a pas pris en considération l'autoconsommation dans l'évaluation de la consommation alimentaire des ménages et dans le calcul des seuils de pauvreté, ce dernier, a essayé de montrer la surestimation de la pauvreté qu'avait induit cette non prise en compte. En prenant en compte l'autoconsommation des ménages en milieu rural, cet auteur a obtenu les résultats suivants :

1. à 5% d'autoconsommation, le nombre de personnes « pauvres » (seuil général) passerait pour l'année 1988 de 12,2% à 9,6% et pour l'année 1995, de 22,6% à 18%.

2. à 10% d'autoconsommation, la population « pauvre » en 1988 diminuerait de 8% et en 1995 passerait de 22,6% à 16,7%.

Voilà donc, comment se répercute le choix des critères de la mesure de la pauvreté sur la correcte connaissance de la réalité et sur l'interprétation de ces situations, qui de sa part a un impact sur l'orientation des mesures à entreprendre.

II- Evaluation de la pauvreté par les conditions de vie :

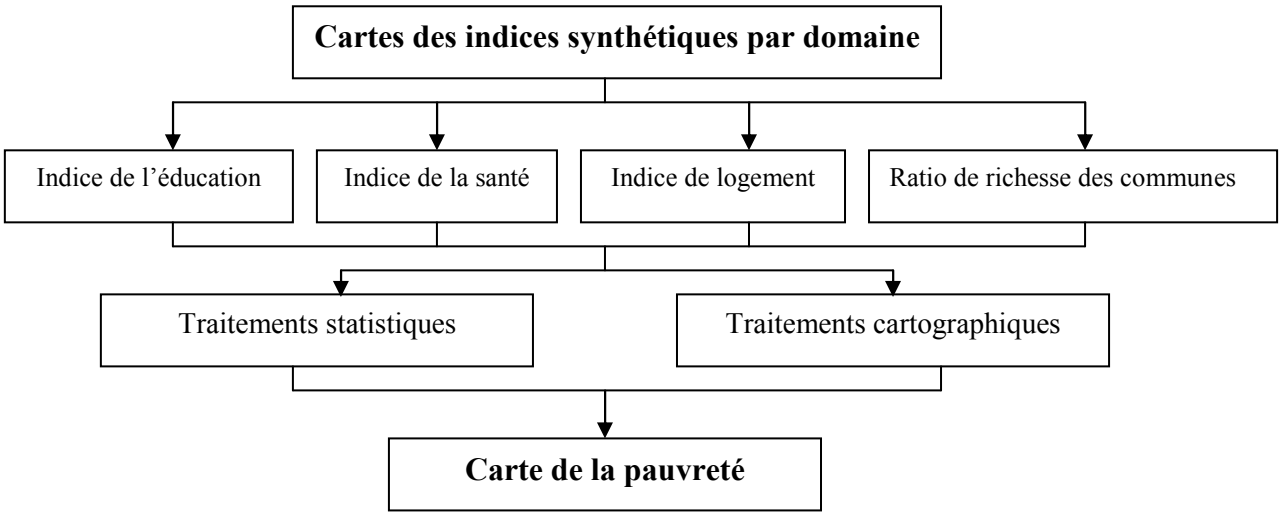
L'évaluation de la pauvreté en Algérie par la mesure du niveau des conditions de vie a été faite, dans un premier lieu par le CNES, dans le cadre de la réalisation du rapport annuel sur le développement humain. Le CNES s'est attaché à l'analyse de l'indice de santé, de l'éducation et du logement. Cependant, les résultats obtenus de cette enquête, ont montré que l'accès à la santé, à l'éducation et au logement, ne permettent pas de distinguer entre pauvres et non pauvres, du fait que, ces deux catégories partagent dans certains cas les mêmes espaces[2]. Cette conclusion, nous mène à insister encore une fois sur la nécessité d'une mise en corrélation entre la pauvreté monétaire et la pauvreté des conditions de vie afin d'aboutir à des mesures plus fiables de la pauvreté, ce qui permettrait de rendre plus facile l'appréhension du phénomène de pauvreté.

L'estimation de la pauvreté par les indices, portant sur les conditions de vie, a été également reprise par l'ANAT, dans le cadre de la réalisation de la carte de la pauvreté en Algérie. Dans la logique de cette étude, la manifestation de la pauvreté se présente sous différents aspects : accès à l'éducation, aux soins, à un logement décent et un nouvel élément est ajouté, celui du ratio de richesse communale. La commune est considérée, ainsi, comme unité statistique de base. Cette considération a aidé également à mesurer les disparités

[1] BOULAHBIL (B), « Incidence de la pauvreté en Algérie », in. La revue du CENEAP, N° 27, 2001, p. 24.
[2] CNES, « Rapport sur le développement humain », 2001, p. 91.

interrégionales qui ne pouvaient ressortir si l'on s'intéressait uniquement à la population totale. Cette démarche se résume comme suit :

Figure n° 04 : Démarche d'étude de l'ANAT



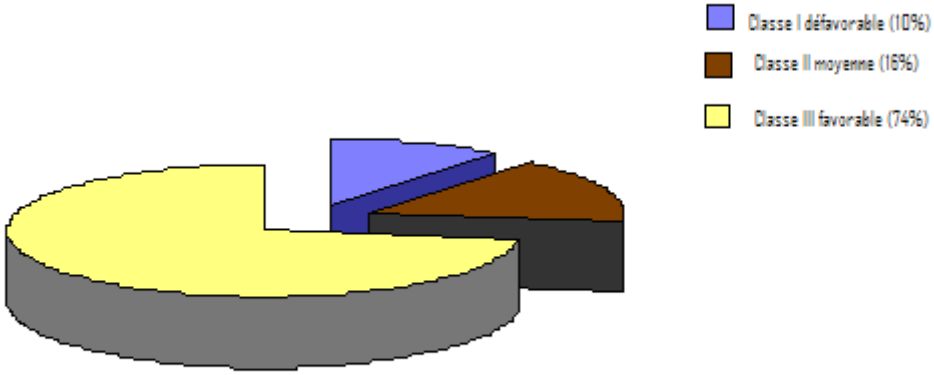
Source : ANAT, PNUD, « carte de la pauvreté en Algérie », 2001, p. 16.

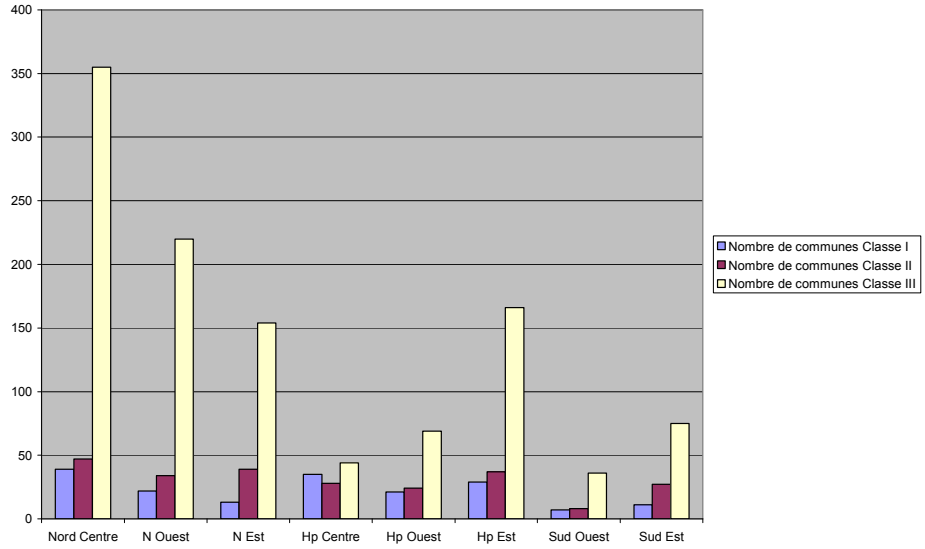
Les résultats généraux de l'enquête se présentent comme suit :

Tableau n° 13 : Indice sglobal de la pauvreté en Algérie par régions

Régions	**Nombre de communes Classe I**	**%**	**Nombre de communes Classe II**	**%**	**Nombre de communes Classe III**	**%**	**ND**	**Total Communes**
Nord Centre	39	8,8	47	10,7	355	80,5		441
N Ouest	22	8,0	34	12,3	220	79,7		276
N Est	13	6,3	39	18,9	154	74,8		206
Hp Centre	35	32,7	28	26,2	44	41,1		107
Hp Ouest	21	18,4	24	21,1	69	60,5		114
Hp Est	29	12,4	37	15,9	166	71,2	1	233
Sud Ouest	7	13,7	8	15,7	36	70,6		51
Sud Est	11	9,7	27	23,9	75	66,4		113
Total	177	11,5	244	15,8	1119	72,6	1	1541

Présentations graphiques :





Source : ANAT, PNUD, « carte de la pauvreté en Algérie », 2001, p.21.

Les conclusions de l'enquête montrent que :

- Les territoires situés principalement en zone de montagne ou de steppe et dans une moindre mesure ceux du sud, sont désignés comme ceux de l'extrême pauvreté.
- Aussi, vu leur enclavement, leur mode d'habitat de type dispersé et de la tendance à la concentration des équipements dans les chefs lieux, les disparités internes des communes de ces territoires, sont certainement encore plus marquées.

Nous pensons que, les résultats sont intéressants quant à l'identification des communes riches et des communes pauvres, mais reflétant un degré de pauvreté communale et non pas individuel ; ce qui ne donne pas lieu à une définition bien déterminée de population

« pauvre ». Les résultats de cette enquête restent exploitables du point de vue de l'identification des lieux où les équipements publics (de santé, d'éducation et de logement) doivent être implantés pour en améliorer l'accès et les communes à subventionner davantage. Ils ne permettent pas, selon notre analyse, de déterminer des mécanismes redistributifs destinés à améliorer le revenu des populations pauvres.

III- Indice de développement humain et mesure de la pauvreté :

L'indice de développement humain approche la pauvreté par le manque de « capacités ». Les capacités, ici, sont définies dans les mêmes termes que la définition de SEN que nous avons présentée au premier chapitre de ce travail. Cet indice, a été introduit en 1990, par le PNUD.

III-1 : Quelques définitions relatives à l'I.D.H :

L'I.D.H mesure le niveau moyen d'un pays en termes de potentialités humaines. Il indique ainsi, dans quelle mesure, les habitants d'un pays donné mènent une vie longue et saine, ont accès à l'éduction et à la culture et jouissent d'un niveau de vie décent. L'I.D.H résume l'idée du développement en trois axes :

- ✓ Vivre longtemps (espérance de vie) ;
- ✓ Atteindre un bon niveau d'éducation (niveau d'instruction et d'alphabétisation) ;
- ✓ Disposer d'un niveau de vie décent (PIB/habitant)[1].

Tableau n° 14 : Calcul de l'I.D.H

Indice	Mesure	Valeur minimale	Valeur maximale
Longévité	Espérance de vie	25 ans	87 ans
Education	Taux d'alphabétisation	0%	100%
	Taux brut de scolarisation	0%	100%
Niveau de vie	PIB par habitant en PPA	100 USD	40 000 USD

Source : www.wikipedia.fr.

Le rapport du PNUD (2002) sur l'I.D.H dans 173 pays a donné la classification suivante :

- Pays à développement élevé : **53** pays.
- Pays à développement moyen : **84** pays.

[1] GILLIS (M) et Al., « Economie du développement », Traduction 4ème édition américaine, éd. De Boeck, 1998, p.101.

- Pays à faible développement : **36** pays.

L'application de l'I.D.H, comme indicateur social, suscite elle aussi, des commentaires. La considération du PIB par habitant, comme facteur de mesure, induit en erreur car l'augmentation du PIB par habitant, ne mène pas à croire une augmentation du revenu individuel, et même si cette augmentation se vérifie, l'amélioration du revenu, ne contribue pas, à lui seul, au développement social. A ce propos, M. GILLIS et Al, indiquent que : *« les plus fortes déviations apparaissent dans le cas des pays exportateurs de pétrole, par exemple, qui justifient des revenus individuels importants (au moins pendant la période où mes prix du pétrole étaient élevés), mais dont les indices de développement social présentent des chiffres faibles »*[1]. Ceci dit qu'une recherche de nouveaux instruments est nécessaire, pour aboutir à une mesure efficace du « bien-être ». Ce qui est nécessaire également, est la relativisation des indices selon les caractéristiques propres à chaque pays. L'universalisation des indices, tel que c'est fait par le PNUD, limite la portée de ses résultats.

III-2 : L'I.D.H en Algérie :

La progression de l'I.D.H en Algérie de 1975, a connu une évolution positive jusqu'en 2005, pour enregistrer une légère baisse en 2006.

Tableau n° 15 : Evolution de l'I.D.H en Algérie sur 25 ans

Année	1975	1980	1985	1990	1995	1999	2000	2003	2004	2005	2006
I.D.H	0,506	0,558	0,610	0,649	0,671	0,695	0,705	0,722	0,750	0,761	0,728

Source : Etablit par l'auteur à partir de plusieurs recherches.

Cette évolution positive de l'I.D.H en Algérie s'explique par un certain nombre de succès réalisés par les politiques publiques et qui s'est traduites par une amélioration successive du développement humain. On en registre notamment :

- L'amélioration de l'accès à l'éducation et à l'alphabétisation par le biais de la gratuité de l'accès ;
- L'augmentation du PIB par habitant que reflètent les conditions économiques avantageuses dans lesquelles évolue l'Algérie ces dernières années ;
- Le succès réalisé par la politique de la santé dans la réduction significative de la mortalité, de 1970 à nos jours.

[1] GILLIS (M) et Al, Op.cit, p.101.

En 2002, l'Algérie a été classée au 39ème rang sur 84 pays et le degré de développement humain a été jugé moyen. En 2003, elle a été classée en 103ème position, située entre l'Azerbaïdjan et le Salvador. Pour 2006, au 102ème rang sur 177 pays.

Pour l'indice de pauvreté humaine (IPH-1), l'Algérie a été classée 48ème sur 103 pays en développement. Cet indice est calculé sur la base de :

- ✓ La probabilité à la naissance de ne pas atteindre 40 ans ;
- ✓ Le taux d'analphabétisme des plus de 15 ans ;
- ✓ Pourcentage de population privée d'eau potable ;
- ✓ Pourcentage d'enfants souffrant d'insuffisance pondérale.

L'évolution de cet indice en Algérie se présente comme suit :

Tableau n° 16 : Evolution de l'IPH-1 en Algérie

Année	1995	1999	2000	2004	2005
IPH-1 en %	25,23%	23,35%	22,98%	18,15%	16,60%

Source : CNES, PNUD, « Rapport sur le développement humain en Algérie », 2006.

L'IPH-1 se présente ainsi comme un indice global et synthétique qui définit la pauvreté sous plusieurs dimensions. Nous ne critiquons pas la fiabilité de cet indice, mais nous pensons qu'il donne des taux assez élevés de la pauvreté à cause de la multiplicité des paramètres utilisés qui peuvent caractériser des individus comme pauvres sans qu'ils le soient vraiment.

Nous pensons que dans un souci d'efficacité et d'efficience de l'intervention publique, il y a lieu de procéder à une stratification de la pauvreté en type ; ce qui permettra d'organiser les réponses selon le type de pauvreté visé. A titre d'exemple, la pauvreté monétaire, appelle une redistribution de revenus ; la pauvreté en santé, en éducation et en eau, appelle une intensification de ses services publics.

Sous section (2) : Monopole de l'action par l'Etat : l'ère de la planification centralisée.

La situation humanitaire de l'Algérie au lendemain de l'indépendance, était très précaire, conséquence directe des longues années de guerre. La pauvreté touchait les catégories les plus larges de la société. S'ajoute aussi le taux d'invalidité important qui rendait notamment la population active incapable d'accéder au marché de l'emploi. Cependant, cette

précarité humaine n'était pas manifestée. Les populations, dont leur majorité rurales, se sont habituées à vivre dans la précarité, adaptées à ce mode de vie durant la guerre. Elles vivaient dans le silence et la dignité, des valeurs transmises de génération en génération.

En 1962, les populations étaient laissées pour compte. Afin de subvenir à leurs besoins, elles s'organisaient par une pratique ancrée de la solidarité familiale et locale. Elles évoluaient dans une logique d'entraide et de prise en charge collective.

Ce n'est qu'en 1965, que le premier projet de développement, a été mis en place pour prendre en charge ces populations. Jusqu'en 1986, les modes d'interventions étaient les mêmes et se basaient sur une responsabilisation totale de l'Etat.

I- Caractéristiques générales de la politique sociale de l'Etat à l'ère de la planification centralisée:

Nous pouvons analyser les caractéristiques générales de la politique sociale de l'Etat à travers les points suivants :

I- 1 : La confusion entre l'économique et le social :

La notion de confusion entre l'économie et le social est utilisée dans ce sens, afin de démontrer l'absence de distinctions entre les mesures économiques et les mesures sociales. Toutes les actions entreprises par l'Etat à cette époque là, marquaient cette mise en commun entre l'économique et le social. La politique sociale de l'époque traduisait une absence d'analyse des implications économiques des dépenses sociales de l'Etat et montraient aussi la complète dépendance de la politique sociale à la situation économique.

Alors, la charte nationale de 1965, qui portait le premier projet de développement en Algérie, exprime explicitement cette idée de projet de développement conçu en totale confusion entre l'économique et le social. Ainsi, elle stipulait que l'Etat était garant et responsable du développement économique et de la protection sociale de ses habitants.

Cette idée a été aussi confirmée par l'option algérienne à construire son économie par une adhésion à la logique socialiste. Les politiques sociales devaient découler des objectifs de développement économique et ne pouvaient pas constituer en elles-mêmes un domaine spécifique de développement régi par des règles propres et créant des instruments spéciaux d'intervention. L'objectif était d'atteindre, le plus vite possible, un même niveau de développement économique et social. Les ressources de l'Etat algérien, alors, permettaient parfaitement ce mode d'action, grâce aux rentes pétrolières du pays. Les projets de développement se fondaient alors sur :

- ✓ La révolution industrielle, en optant pour le développement des industries lourdes ;

- ✓ La révolution agraire par la socialisation des moyens de production, mécanisation de la production ;
- ✓ Et la révolution culturelle.

Ces choix économiques et politiques ont donné lieu à trois particularismes algériens :

« 1. Tout le projet de développement du pays est, en fin de compte, centré sur le développement de l'Etat (et de ses institutions et entreprises publiques) qui est à la fois agent économique, social et culturel ;

2. Cet Etat, et pour cette raison justement, est devenu le principal, si ce n'est pas le seul, employeur ;

3. Dans un tel contexte, le recrutement massif est devenu la meilleure voie de lutte contre la pauvreté »[1].

Cette dynamique de développement n'est pas uniquement marquée par la confusion entre l'économique et le social, mais aussi sur une planification à court terme de la croissance économique et des réalisations sociales. Le conseil de la révolution, en 1966, a exprimé la volonté d'un développement économique et social planifié par les instances centrales de l'Etat et une intervention publique directe. Ainsi, la croissance de la consommation et donc, de la production a été anticipée et planifiée. Ce qui a donné lieu aux différents plans de développement économique et social depuis 1966 à 1985. L'anticipation se basait sur la disponibilité en devises, donc sur le produit de la rente pétrolière. Aujourd'hui, il est reconnu que les résultats obtenus restent en deçà des ambitions et ont engendré des coûts excessifs au regard des potentialités du pays.

I- 2 : Les mesures sociales entreprises :

Dans l'objectif de la réalisation des fins de développement présentées ci-dessus, l'Etat algérien a mis en œuvre un ensemble de mesures, engagées dans une logique d'assistanat très apparente, on cite notamment :

- **Le recrutement public massif :** qui vise à baisser le taux de chômage et qui était considéré comme le moyen le plus efficace de lutte contre la pauvreté. Grâce à ce dispositif, le taux de chômage qui avoisinait les 40% à la fin de la période coloniale, s'est réduit de deux tiers, au début des années quatre vingt. Les indicateurs économiques du pays permettaient alors, le soutien financier de cette action.

[1] KOUIDRI (M), « Du développement à l'assistance. La pauvreté dans les discours et politiques économiques en Algérie (1962-1998 », in. « Dynamiques de la pauvreté en Afrique du Nord et au Moyen Orient », Collectif, éd. Karthala, 2004, p. 463.

Tableau n° 17 : Evolution du PIB (1965-1985) en milliards de DA

Année	1965	1970	1975	1980	1985
PIB	13,17	21,21	53,65	143,34	252,84

Source : KOUIDRI (M), op.cit, p.464.

L'importance de l'emploi public créé dans le cadre des programmes de développement économique de 1965 à 1985 peut être explicitée par le tableau suivant :

Tableau n° 18 : Evolution de l'emploi (milliers)

Année	1967	1973	1979	1983	1987	1989
Emploi	874	1.309	2.053	2.617	2.878	3.458

Source : KOUIDRI (M), op.cit, p.465.

- **Système de sécurité sociale :** importance du système de sécurité sociale mis en place. Il englobait des missions d'assurances sociales et d'assistance sociale très larges. Il visait l'amélioration des conditions de vie, notamment sanitaire et familiale. Ainsi, cette action comprenait, de plus de formes traditionnelles d'assurance maladie, retraite, etc. Un ensemble d'actions sociales se présentant comme suit :

« - aide sociale ménagère ;

- action pour la mère et l'enfant ;

- foyers de jeunes travailleurs ;

- action sociale en faveur des personnes âgées ;

- action sociale en faveur du logement »[1].

A ceci s'ajoutent aussi d'autres principes d'intervention publique ayant marqué la période postcoloniale et jusqu'à la fin des années quatre vingt, il s'agit notamment de :

- ✓ La gratuité de l'accès aux services publics de santé et d'éducation ;
- ✓ Le droit au logement, considéré comme un droit social dont l'Etat- employeur est le garant.
- ✓ Des subventions très larges des prix des produits de consommation alimentaire et médicale.

Ces mesures sociales, entreprises par l'Etat à partir de 1963, marquent une centralisation et sectorialisation des politiques sociales. Cette sectorialisation concernent notamment les domaines de la santé, de l'éducation et de l'emploi. Quant au contenu et à la dimension de l'action sociale à cette époque là, elle se confondait avec toutes les politiques

[1] Article (1) de l'arrêté du 01/09/1965 portant organisation de l'action sanitaire, sociale et familiale des organismes de sécurité sociale, JORA n° 78 du 21/09/1966, pp.844-845.

visant la lutte contre la pauvreté, le chômage, l'aide au logement et toute autre politique visant l'amélioration du niveau de vie de la population.

II- Analyse de l'impact de ces mesures :

On peut évaluer l'impact de ces politiques sociales entreprises durant cette vingtaine d'années par leur impact sur la population visée, sur les dépenses publiques et sur les équilibres macro-économiques. Cette évaluation se présente comme suit :

II- 1 : Les progrès sociaux réalisés :

Les progrès sociaux réalisés dans le cadre de cette politique de planification centralisée se focalisent sur trois dimensions :

- ✓ Progrès en matière de travail ;
- ✓ Progrès en matière d'éducation publique ;
- ✓ Progrès en matière de santé publique ;
- ✓ Progrès en matière de sécurité alimentaire.

Sur le plan du travail, les progrès réalisés portent sur l'amélioration des conditions de travail qui ont, par conséquent, conduit à une amélioration des conditions de vie des populations : revenu, assurance sociale, habitat, etc.

Du point de vue des progrès en matière de santé, ils se résument en la diminution du taux de mortalité infantile et l'augmentation du niveau de l'espérance de vie.

Tableau n° 19 : Evolution de l'espérance de vie à la naissance (en %)

	1962	1970	1989	1991	1993
Masculin	___	53,4	66,2	66,8	67,5
Féminin	___	53,7	66,5	67,8	68,2
Total	47	53,5	66,3	67,3	67,9

Source : KOUIDRI (M), op.cit, p.466.

Tableau n° 20 : Evolution du taux de mortalité infantile (en %)

Année	1950	1965	1970	1979	1986	1988
TMI	200	171	149	115,2	70,7	60

Source : KOUIDRI (M), op.cit, p.467.

Les progrès obtenus dans le domaine de l'éducation sont très appréciables, sachant que le taux d'analphabétisme de la population âgée de 10 ans et plus, a diminué, passant de 74,6% en 1966 à 58,10% en 1977, à 43,62% en 1987. Le taux de scolarisation, quant à lui, était en

évolution positive passant de 49,8% en 1967 à 83,35% en 1987[1]. Ces progrès ont été également réalisés en termes d'évolution des infrastructures éducatives ce qui a permis une certaine disponibilité des infrastructures scolaires et de l'encadrement. L'aide sociale, pour l'éducation, s'avère elle aussi, importante à cette époque. Elle concernait notamment les cantines scolaires.

Enfin, concernant le progrès en matière d'alimentation, il s'est reflété par une nette amélioration du ratio calorique par personne et par an ; qui a contribué à la forte diminution de la pauvreté alimentaire. Ce sont donc, de notre point de vue, les points positifs de la planification centralisée menée par l'Etat durant cette période.

II- 2 : Les limites de cette démarche :

Nous résumons les limites que présente la démarche planificatrice et centralisatrice de développement économique et social comme suit :

- Un coût très important des redistributions opérées sur le budget de l'Etat qui de leur part n'ont pas donné une efficacité à long terme et qui ont contribué à l'accentuation de la crise économique à partir de 1986 ;
- Le développement des politiques d'assistanat qui a rendu les populations acteur à statut consommateur de l'action publique qui attend toujours plus d'assistance et qui ne manifeste pas d'intérêt pour une action personnelle pour améliorer ses conditions : « on attend tout de l'Etat » ;
- L'offre importante d'emploi dans des zones industrielles ou dans des grands pôles de développement, (ex : Annaba, Oran, Alger) a induit une mobilité importante et un taux d'exode rural très élevé, qui a conduit de sa part à des phénomènes de crise de logement, d'encombrement et de congestion urbaine.

Les progrès sociaux réalisés, dans la période 1965-1986, sont incontestables. L'Algérie alors, se situe parmi les pays en développement les mieux classés du point de vue de l'accès aux services collectifs, à l'emploi et à la protection sociale sous toutes ses formes.

Malheureusement, le bouleversement des conditions économiques et sociales, a marqué un point de transition et de changement dans la logique de l'intervention, pour cause de confusion entre l'économique et le social (dépendance de la politique sociale du degré de croissance économique). En 1986, l'Algérie fut secouée par le deuxième choc pétrolier et

[1] AMIMER (A), « Essai d'évaluation des effets des réformes économiques sur les politiques sociales de l'Etat : cas de la Wilaya de Bouira », sous la direction de M.C AINOUCHE, U.A.M.B, 2003, p.56.

entra dans un processus de récession économique et de crise multidimensionnelle qui a conduit, de sa part, à une crise sociale majeure.

Ainsi, le désengagement économique de l'Etat a eu des conséquences néfastes sur le plan social ; l'extension du chômage, de la pauvreté, de la précarité sanitaire et l'apparition de nouveaux fléaux sociaux corollaires. On se demande alors, quelles sont les mesures entreprises par l'Etat algérien pour faire face à cette crise à partir de 1990 ?

Sous section (3) : Mise en œuvre de la solidarité nationale : Assurer la cohésion sociale face à la crise.

Face à la situation financière et économique de l'Etat, au début des années 1990, les mesures sociales ont tardé à venir. Ce n'est qu'en 1992, que les premières mesures sociales ont été mises en œuvre par l'Etat. Ces mesures ont été entreprises sous l'égide de la Banque Mondiale en tant que mesures d'accompagnement à l'application du plan d'ajustement structurel. Les mesures mises en œuvre étaient de faible importance faute de moyens. Ce n'est qu'en 1996, que ces mesures ont été renforcées, grâce à l'amélioration financière de l'économie algérienne.

I- Les formes d'inscription institutionnelle des réponses à la crise :

Avant de présenter les moyens et instruments mis en œuvre pour faire face à cette crise, nous avons pensé nécessaire de présenter d'abord les causes ayant induit cette situation de crise multidimensionnelle.

I- 1 : Les facteurs d'une crise sociale majeure :

La crise sociale en Algérie a pris une dimension importante depuis 1990 au sein de la société algérienne. Elle est reflétée par :

- L'augmentation importante du taux de pauvreté ;
- L'augmentation du taux de chômage et l'importance du niveau du licenciement dans les entreprises publiques ;
- La baisse du pouvoir d'achat.

La crise pétrolière de 1986 a, en effet, mis en relief la très forte dépendance de l'économie algérienne de facteurs exogènes, son inefficacité et ses dysfonctionnements. Elle a mis, également, en relief les conséquences d'une confusion entre l'économique et le social. Les facteurs de cette crise, essentiellement liés à l'économie, se résument comme suit :

- L'importance du poids de la dette extérieure ;
- La baise du taux de croissance du PIB ;
- La suppression de la subvention des prix à la consommation ;

- Evolution de l'inflation ;
- Baisse du pouvoir d'achat.

Nous présenterons ci-dessous ces facteurs, dans une perspective évolutive, afin de mieux comprendre leur contribution à l'accentuation de la crise et à l'élargissement de la pauvreté.

• **Baisse du PIB :** Cette baisse a été d'une moyenne annuelle de (-0,6%) entre 1986 et 1994, une phase de récession très illustrée par les chiffres.

Tableau n° 21 : Variations annuelles du PIB (1986-1995)

Année	**1986**	**1987**	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**
Croissance du PIB	-0,2	-0,7	-1,9	4,9	-1,4	0,2	1,6	-2,2	-0,9	3,9

Source : nos recoupements+BOUDA (A), « Essai d'évaluation des dispositifs publics de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale à partir du cas de la wilaya de Bejaïa », UAMB, 2005, p.61.

• **Evolution des prix à la consommation :** Cette baisse du pouvoir d'achat des algériens est clairement démontrée par l'évolution de l'indice général des prix à la consommation qui a enregistré des variations moyennes de 21,1% entre 1990 et 1996.

Tableau n° 22 : Evolution globale de l'indice des prix à la consommation

Année	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**
Indice général	120,2	150,8	197,5	240,2	316,3	406,2	488,8
Variation (%)	20,2	25,5	31	21,6	31,7	28,4	20,3

Source : O.N.S

Cette baisse du pouvoir d'achat est aussi engendrée par la suppression du système de subvention des prix. La loi de 1989 sur les prix, a consacré l'abandon de l'administration systématique des prix. Ainsi, un nombre important de produits, ne bénéficiait plus de la subvention. Le tableau ci-dessous montre clairement les conséquences de la libéralisation des prix sur les dépenses étatiques de subvention des produits de consommation. Il, nous montre aussi, dans une seconde phase, le poids des dépenses supportées par les consommateurs en compensation au soutien étatique des prix.

Tableau n° 23 : Evolution du fond de soutien des prix (1991-2000)

Année	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Dépenses en milliards de DA	11,7	14	5,6	7,5	4,2	2,3	0,7	0,2	0,4	0,2

Source : CNES, « Evolution des systèmes de protection sociale », 2001.

Cette perte de pouvoir d'achat, face à la libéralisation du marché, s'est répercutée aussi sur l'inflation qui a pris des proportions exceptionnelles entre 1990 et 1996.

L'ensemble de ces facteurs s'est reflété par une énorme augmentation du taux de pauvreté qui a atteint des niveaux record dépassant les 20% selon les quelques estimations réalisées[1]. En ce qui concerne l'évolution du chômage, elle se présente comme suit :

Tableau n° 24 : Evolution du chômage (1989-2000)

Année	**1989**	**1991**	**1993**	**1995**	**1997**	**1999**	**2000**
Taux de chômage en (%)	18,1	21,3	23,2	28,1	28,3	29,2	29,5

Source : O.N.S+ Rapport FMI.

Les chiffres compris dans ce tableau ne laissent place à aucun commentaire, l'expansion du chômage demeure l'une des conséquences négatives les plus importantes de l'application du P.A.S. Face à cette situation et à la contraction des dépenses budgétaires, l'Etat algérien a initié des efforts considérables afin d'atténuer les effets négatifs sur la population vulnérable. Nous retracerons ci-dessous, les principales mesures prises par les pouvoirs publics, en accompagnement des réformes économiques à partir de 1990.

I- 2 : Moyens mis en œuvre pour assurer la cohésion sociale :

Nous nous intéresserons ici à la définition des moyens mis en œuvre par l'Etat pour faire face à cette situation de crise. Il s'agit d'un ensemble d'instruments, d'institutions et de financements qui ont été mis en place pour surmonter la crise et assurer la cohésion sociale qui était menacée, notamment avec l'expression massive des populations, de leur révolte face à cette situation de précarité. A titre d'exemple, les événements qui ont marqué la capitale algérienne en octobre 1988, appelés *« émeutes de la semoule »*[2]. Pour se faire, l'Etat a entrepris un ensemble de mesures qu'on peut résumer comme suit :

- Création de nouvelles institutions chargée de la prise en charge du chômage et de la pauvreté ou de la mise à niveau des institutions existantes, tel que le cas pour la Caisse

[1] 22,6% de la population algérienne selon l'enquête de l'ONS de 1995.
[2] KOUIDRI (M), Op.cit, p.476.

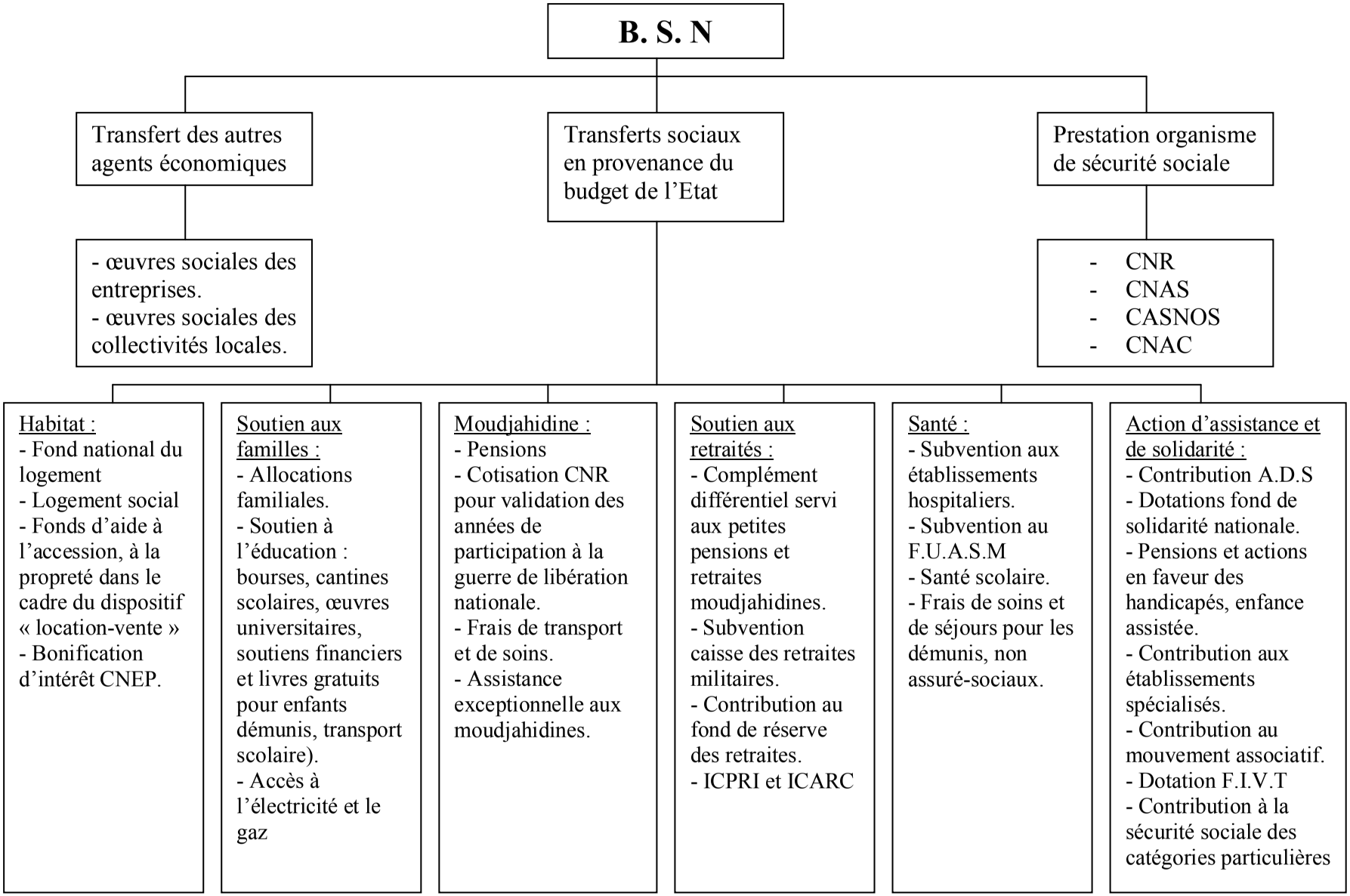
Nationale d'Assurance Chômage, l'Agence Nationale pour l'Emploi. La création de l'Agence de Développement Social, est l'une des actions majeures dans ce processus.

- Mise en place d'un dispositif d'action sociale, notamment le filet social qui est le premier dispositif d'aide sociale initié en 1992. D'autres dispositifs, ont été mis en place et se sont accentués à partir de 1998, avec l'amélioration de la situation économique du pays.
- Le financement, par le budget social de la nation, d'un ensemble très varié d'aideS et de soutien aux catégories démunies et défavorisées.
- La réhabilitation de la solidarité publique, par la création du ministère de la solidarité nationale afin d'assurer la mise en œuvre de cette solidarité publique. A ceci, s'ajoute une forme d'appel à combiner l'effort de solidarité publique avec les autres formes de solidarité privée, afin d'assurer une forme de complémentarité et d'efficacité dans l'action.
- La prise en charge de la dimension sociale dans l'ensemble des programmes de développement initiés par l'Etat : PSRE, PPDR, PPDRI, etc.

Nous pouvons mieux détailler ces actions et mieux analyser leur logique d'intervention, à travers la présentation suivante :

A. Le budget social de la nation : Il est l'instrument privilégié de l'action sociale de l'Etat. Le B.S.N se compose de deux grandes parties : la première concerne les transferts monétaires et la deuxième les transferts non monétaires. Nous pouvons les synthétiser à travers le schéma suivant :

Figure n° 05 : Composante du budget social de la nation



Source : Fait par l'auteur à partir du B.N.S 2008 (D.G.B ; Ministère des finances).

Les dépenses sociales de l'Etat ont connu une progression positive de 1990 à 1992, une progression négative de 1992 à 1996 puis de 1997 à nos jours, on enregistre une évolution positive. Elles présentent, à titre d'exemple, pour l'année 2000, 12,6% du PIB[1].

B. Le ministère de la solidarité nationale : La création de ce département ministériel visait la réhabilitation de la solidarité publique pour faire face aux phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale. Ce ministère, créé en 1997[2], sous l'appellation « Ministère chargé de la solidarité nationale et de la famille », a connu depuis, plusieurs dénominations reflétant le changement des missions qui lui sont attribuées de 1997 à nos jours :

2001 : Ministère de l'action sociale et de la solidarité nationale.

2003 : Ministère de l'emploi et de la solidarité nationale.

2007 : Ministère de la solidarité nationale.

Ce ministère est, donc chargé, de la gestion des dispositifs de solidarité et d'action sociale mais aussi de l'étude, de la programmation et de l'initiation de tout type d'action visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion. On peut résumer ses missions comme suit :

- Evaluer les besoins prioritaires et proposer les mesures de leur prise en charges ;
- Initier les études prospectives de nature à déterminer les choix gouvernementaux, proposer les programmes de financement des actions et veiller sur la mise en œuvre ;
- Œuvrer pour le soutien des initiatives locales et des initiatives associatives destinées aux catégories sociales en difficultés ;
- Proposer une stratégie nationale de protection et de promotion des personnes handicapées, de la famille, de la femme, des personnes âgées et des enfants démunis ou en difficulté sociale, dans un cadre intersectoriel ;
- Encourager et promouvoir le développement du mouvement associatif à caractère social et humanitaire ;
- Initier et soutenir des actions de solidarité nationale par le biais du comité de solidarité nationale et des comités locaux[3].

[1] CNES, « Evolution des systèmes de protection sociale », 2001.
[2] Décret exécutif N°97-327 du 09/09/1997, portant attribution du Ministre de la solidarité nationale et de la famille, JORA N° 60, du 10/09/1997, pp.4-6.
[3] Décret exécutif n° 08-45 du 03/02/2008, relatif au comité national de solidarité, JORA n° 07 du 10/02/2008, pp.16-19.

- Promouvoir les actions d'échanges et de partenariat entre le mouvement associatif national et les associations étrangères dans le domaine de la solidarité[1].

Les attributions de ce ministère sont, principalement, orientées vers la réalisation et le suivi des programmes et d'actions pour la cohésion sociale.

C. L'Agence de Développement Social :

Cette agence a été mise en place en 1996[2]. Elle a été, d'abord, placée sous la tutelle du chef du gouvernement puis passée à partir de cette année, sous la tutelle du ministère de la solidarité nationale[3]. Elle a pour mission générale, le développement économique et social des catégories démunies, à savoir :

- La promotion, la sélection et la recherche de financement pour les projets de développement ;
- Le développement de l'action communautaire et du partenariat avec la société civile ;
- La promotion de l'emploi et des actions d'aide, en faveur des personnes démunies.

L'A.D.S est chargée de la gestion des dispositifs suivants :

- Le développement communautaire ;
- Le filet social ;
- Les cellules de proximité ;
- TUP-HIMO (ABC actuellement), CPE (PID actuellement) ;
- Micro-crédit.

Voilà alors, comment se présente l'organisation de la réponse institutionnelle à la crise sociale de 1990 à nos jours. Cette multiplicité de moyens mis en place et d'institutions créées, est reflétée également, par une multiplicité de mesures entreprises par une large production de dispositifs de protection sociale et d'aide pour l'amélioration des conditions de vie des populations démunies. Cette vaste production des dispositifs a été impulsée, à partir de 1999, par l'amélioration progressive de la situation économique du pays, grâce à l'augmentation des prix du pétrole, ce que nous verrons ci-dessous.

I- 3 : Amélioration de la situation économique et sociale en Algérie :

Cette amélioration des conditions économiques du pays, a été enregistrée notamment à partir de 1999. Elle est due, essentiellement, à l'augmentation des prix du

[1] Décret exécutif n° 08-383 du 05/12/2007, fixant les attributions du ministère de la solidarité nationale, JORA n° 77 du 09/12/2007, pp.11-12.
[2] A.D.S, « Recueil de textes régissant les programmes gérés par la A.D.S », éd. 2001.
[3] Décret présidentiel n° 08-09 du 27/01/2008, conférant au ministère de la solidarité nationale le pouvoir de tutelle sur l'agence de développement social, JORA n° 05 du 30/01/2008, p.4.

pétrole. Elle s'est traduite alors, par une évolution assez positive du PIB et l'indice global des prix à la consommation n'a pas connu de sa part de grandes variations.

Tableau n° 25 : Evolution du PIB (2000-2005)

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PIB (en milliards de DA)	4.123.513,9	4.257.047,6	4.541.873,2	5.266.822,0	6.127.453,7	7.498.628,0

Source : ONS

On remarque, ainsi, la nette augmentation du PIB en cette période. Il a augmenté de 81,85% de 2000 à 2005. La période 2003-2005 a enregistré des augmentations record avec un taux moyen de variation annuelle de 18,22% en cette période. Les prix à la consommation, de leur part, ont également connu une certaine stabilité par rapport à ce qu'ils ont enregistré comme augmentation entre 1989 et 2000. La stabilité des prix à la consommation, a conduit également à une baisse significative du taux d'inflation.

Tableau n° 26: Variations de l'Indice Global des Prix à la consommation

Année	200	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Indice général	558,7	578,2	591,29	661,8	639,8	652,1	663,9	689,81
Variations en (%)	-0,6	3,5	2,2	3,5	4,6	1,9	1,8	3,9

Source : ONS

La variation de l'indice des prix à la consommation, a connu une baisse très importante, passant de 20,2% en 1990 à 3,9% en 2007. Cette amélioration des conditions économiques du pays, a permis une réduction du taux de pauvreté, qui est passé de 22,6% en 1995 à 6% en 2005, selon l'enquête réalisée par le CENEAP. L'engagement public dans le domaine de l'emploi, a permis, lui aussi, une baisse du taux de chômage depuis 2000. Une baisse qui se présente comme suit :

Tableau n° 27 : Taux de chômage 2000-2007

Année	2000	2001	2005	2006	2007
%	29,5%	27,3%	15,3%	12,3%	13,2%

Source : ONS, selon les estimations du BIT.

Cette baisse du taux de chômage s'explique par le développement de l'activité économique du secteur privé, qui est devenu employeur à part entier à côté de l'Etat, et par

l'importance de l'emploi public crée dans le cadre des dispositifs de promotion et d'insertion. Le rythme de création d'emplois s'est amélioré en passant de 2,2% en moyenne annuelle entre 1997 à 2001, à 6,6% en moyenne annuelle pour la période 2001-2005, correspondant à la création de 1,8 millions d'emplois[1].

II- Orientation des mesures sociales en Algérie à partir 1990:

Les mesures sociales, mises en œuvre en Algérie à partir des années 1990, prennent différentes dimensions dépendant des objectifs visés. On peut distinguer dans ce cadre, quatre orientations principales:

II- 1 : L'aide sociale pour les catégories défavorisées:

Les programmes visant cet objectif sont notamment:

- L'Allocation Forfaitaire de Solidarité (A.F.S) qui est destinée aux chefs de familles âgés de plus de 60 ans sans revenus, les personnes âgées vivant seules et les personnes dans l'incapacité physique de travailler. Le montant de cette allocation est de 1.000,00 DA par mois[2], avec une prise en charge de la couverture sociale et un complément de 120 DA par personne à charge, pour un maximum de trois personnes.

- L'Indemnité pour Activité d'Intérêt Général (I.A.I.G), octroyée aux personnes membres de familles sans revenu, d'âge actif et apte au travail, en contre partie de leur participation à des activités d'intérêt général organisées par les collectivités territoriales. Le montant de l'indemnité était de 2.200 DA en 1995. Elle est passée à 2.800 DA en 2001 puis à 3.000 DA, avec une indemnité de 4.250 DA pour les chefs de chantier. Ils bénéficient également de la couverture sociale.

L'AFS et l'IAIG sont deux dispositifs constitutifs de ce qu'on appelle le *« filet social »*, initié depuis 1992. Il a connu plusieurs changements pour aboutir à la forme que nous avons présentée ci-dessus. Ils sont gérés par l'ADS en collaboration avec les DAS et les bureaux communaux de l'action sociale. Le quota des bénéficiaires est arrêté au niveau national pour chaque Wilaya.

Le filet social pose plusieurs problèmes en réalité. Le premier problème, est celui des indus bénéficiaires. Ces personnes, qui ne remplissent pas les conditions mais, qui en bénéficient quand même. C'est ainsi qu'une opération d'assainissement des listes, a été organisée en 2000 : elle a fait état de 7% et 12% d'indus bénéficiaires, respectivement pour l'AFS et l'IAIG. Le deuxième commentaire, que suscite ce dispositif, est relatif au montant de l'allocation et de l'indemnité octroyée. Pour l'AFS, le titulaire de cette allocation, même

[1] CNES, PNUD, « Rapport sur le développement en Algérie », 2006, p.56.
[2] ADS, Recueil de textes régissant les programmes sociaux gérés par l'ADS, éd. 2001.

sans personne à charge, se classe au dessous du seuil de pauvreté alimentaire (1.294 DA en 1995) et pour l'IAIG, la personne est classée au dessus du seuil supérieur mais avec une personne à charge, il se replace au dessous. Cette situation s'avère réellement plus précaire car les seuils que nous avons utilisés sont ceux déterminés par l'enquête de 1995, et l'évolution des prix porte ces seuils à des niveaux encore plus élevés. L'indemnité, pour une famille composée de six personnes, représente 35% du seuil de pauvreté alimentaire actualisé en 2004[1].

L'IAIG est aussi un dispositif désavantageux pour les familles, puisqu'il les conditionne de ne pas avoir accès à aucun autre revenu, chose qui est impossible, vue le montant dérisoire de l'indemnité, ce qui conduit ces familles à chercher d'autres moyens pour se ressourcer. Le taux de permanisation des bénéficiaires est très faible, 4% en moyenne[2]. Ce dispositif est également entaché par la déviation des chantiers d'intérêt général ; les bénéficiaires de l'IAIG sont alors, mis à la disposition des communes et autres services locaux, pour la réalisation des tâches administratives, dans le but de combler le manque du personnel[3].

L'enquête du CENEAP, sur le filet social, a révélé, de sa part, des anomalies quant à la sélection des bénéficiaires qui reste conditionnée par la connaissance, les relations parentales avec les responsables et toute autre forme de médiation irrégulière[4].

En plus de ces deux dispositifs importants, l'aide sociale comprend également des actions d'aides matérielles et financières, de couverture sociale et de prise en charge dans des établissements spécialisés pour les personnes handicapées. Une aide financière est aussi accordée aux familles accueillant un enfant privé de famille.

II- 2 : L'aide sociale pour l'amélioration des conditions de vie des citoyens:

Dans l'objectif d'améliorer les conditions de vie des populations résidant dans des zones où l'environnement est plus ou moins pauvres et sans infrastructures de base, des programmes ont été mis en place, afin de pallier aux insuffisances matérielles auxquelles font face ces catégories de population. Les programmes de développement communautaire initiés en 1998, soutiennent des programmes destinés au développement par une intervention en faveur des populations démunies, en collaborant au financement et à la

[1] CNES, PNUD, « Rapport sur le développement humain », op.cit, p.68.
[2] TAIB (E), « Acteur institutionnel du développement local », non paru.
[3] ADS, « Rapport interne d'évaluation du filet social », 2001.
[4] Voir aussi à ce propos, LEBECHE (R), « Le filet social, l'instrument de lutte contre la pauvreté », in. La revue du CENEAP, n° 22, 2001, pp.63-82.

réalisation de projets d'utilité économique et sociale avec la mobilisation des populations concernées, dans le secteur de l'AEP, de l'assainissement et de l'électricité.

La particularité de ces projets demeure dans la dimension participative qu'ils comportent. Les habitants des localités bénéficiaires participent à la concrétisation de ces projets par le biais d'une contribution financière de 25% ou d'un apport en main d'œuvre et en matériaux. Les 75% restants sont financés par l'ADS.

Le PNUD-Algérie contribue également, à la réalisation d'un ensemble de projets destinés aux communes et aux zones classées défavorables par la carte de la pauvreté (ANAT-PNUD 2001). Le problème, que pose ce dispositif, est relatif à la nature des projets (AEP, assainissement, éclairage public) qui sont souvent, les mêmes réalisés dans le cadre des PCD et PSD.

Le second programme conçu dans la même finalité, est l'aide au logement. Dans les deux cas « aide à l'habitat rural » ou « aide au logement social », le contenu est le même. C'est une aide financière qui est octroyée à une catégorie de population, dans l'objectif de construire une maison pour le premier cas, et d'acquérir un logement, pour le second cas.

II- 3 : L'action pour l'insertion et la création de l'emploi:

En raison de l'importance du taux de chômage en Algérie et compte tenu des conséquences évidentes qui s'engendrent sur le plan social, un dispositif d'insertion et de lutte contre de chômage, a été mis en place, dès 1992. La première mesure visait l'insertion et la création d'emplois temporaires[1], dans le cadre des travaux d'utilité publique à haute intensité de main d'œuvre (TUP-HIMO), des emplois salariés à initiative locale (ESIL) ou des contrats pré-emploi (CPE).

- **ESIL :** Créé en 1990, il offre aux jeunes chômeurs de moins de 30 ans, des emplois temporaires de 6 à 12 mois, dans le cadre de travaux initiés par les collectivités territoriales[2]. Le bénéficiaire perçoit une indemnité de 2.500 DA avec une couverture sociale. Les quotas sont définis au niveau central, par Wilayas. Ils restent très en deçà de la demande exprimée.
- **TUP-HIMO :** Initié en 1997, financé sur le budget de l'Etat et un prêt de la Banque Mondiale. Ce sont des emplois temporaires n'excédant pas une année dans le cadre des chantiers de travaux publics, hydrauliques, agricoles et autres, dont la masse salariale représente au moins 60%. La rémunération est fixée au SNMG et le

[1] Appelé « dispositif d'emplois d'attente ».
[2] ADS, « Recueil de textes régissant la programmes sociaux gérés par l'ADS », 2001.

bénéficiaire ouvre droit aux prestations de sécurité sociale. Ces emplois, ont beaucoup évolué, avec l'initiation de l'opération « Blanche-Algérie ».

- **CPE :** Créé en 1998, il concerne les jeunes chômeurs diplômés de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle (T-S), primo-demandeurs d'emploi. Ils sont recrutés au niveau des administrations publiques et entreprises privées, pour une durée d'une année renouvelable. Il vise la dotation de ces jeunes diplômés d'un minimum d'expérience professionnelle, généralement exigée pour le recrutement. L'indemnité perçue est de 10.000 DA pour les diplômés de l'enseignement supérieur et de 8.000 DA pour les techniciens supérieurs. Les limites, que présente ce dispositif sont assez proches de ce que nous avons dit par rapport aux dispositifs ci-dessus. Il s'agit notamment de l'insuffisance des quotas et du faible taux de permanisation : 10,9% dans l'administration centrale, 6,4% dans les collectivités territoriales[1].

Ces trois programmes ont été transformé, en début d'année 2008, en PAIS, ABC et PID respectivement, mais demeurent inchangés du point de vue du contenu, des conditions d'accès et des montants des indemnités.

Un autre ensemble de mesures, visant la création d'emplois durables, a été mis en place. Il s'agit notamment du :

- **« Micro crédit » :** dispositif créé en 1999, géré par l'Agence de Gestion du Micro Crédit, mise elle aussi, sous la tutelle du Ministère de la solidarité nationale[2]. Il consiste à octroyer des crédits, pour des projets d'une valeur comprise entre 50.000 DA et 400.000 DA avec bonification ou d'intérêt jusqu'à 90% de l'investissement.
- **« La micro-entreprise » :** dispositif géré par l'ANSEJ. C'est un ensemble d'aide et d'incitation à investir dans les projets de moins de 10 millions de DA avec un apport personnel de 10%.

Ces mesures, visant à créer de l'emploi durable, ont été renforcées en 2005 dans le cadre du PSRE par le programme de construction de locaux pour activité économique. Ces locaux sont destinés aux jeunes chômeurs pour la réalisation d'activités économiques de commerce et de production. Il prévoyait la réalisation de 100 locaux commerciaux par commune. Le taux de réalisation de ce projet reste très faible au niveau national ; rares sont les communes où l'état d'avancement des travaux, dépasse les 50%.

[1] TAIB (E), « Acteur institutionnel du développement local », Op.cit.
[2] Décret Exécutif n° 08.10 du 27/01/2008 modifiant le décret exécutif n° 04.14 du 22/01/2004, portant création et fixant les statuts de l'Agence de Gestion du Micro-Crédit, JORA n° 05 du 30/01/2008, p.4.

Tableau n°28 : Evolution des emplois créés par les dispositifs publics.

Dispositif	2001	2002	2003	2004	2005
ESIL*	74,7	72,7	70,7	72,7	62,0
IAIG*	132,4	166,1	180,0	183,5	185,0
CPE*	6,6	4,7	4,8	59,8	48,0
TUP-HIMO*	28,0	30,0	30,5	14,0	7,0
Micro-Crédit**	20,2	19,6	28,1	19,1	30,0
Micro-Entreprise**	3,8	11,8	_	_	6,5
Total	365,7	304,9	313,4	348,9	338,5

Source : CNES-PNUD, « RNDH », 2006, p.69.
* En milliers équivalents permanents.
** En milliers emplois directs.

A la fin des années 1990, un nouveau type d'action sociale était en promotion en Algérie. Le dispositif « cellule de proximité »[1] fut le programme phare de l'époque. Il visait une meilleure prise en charge de la question sociale, en adaptant la réponse à chaque besoin par un traitement direct. Il prévoyait un recensement local de la demande sociale en matière d'éducation, de prévention sanitaire, d'insertion socioprofessionnelle, d'animation culturelle sportive, psychosociale, ainsi que toute aide et information. Ces cellules de proximité ont été installées d'abord, dans des zones dites très sensibles puis elles étaient appelées à être généralisées dans toutes les communes. L'opérationnalité de ce dispositif reste très limitée et même installées, les cellules de proximité, n'exercent pas pleinement leurs missions.

A partir de l'analyse des données que nous avons présentées ci-dessus, on peut retirer les caractéristiques qui marquent la logique de l'intervention sociale en Algérie.

L'intervention sociale, dans le contexte algérien est menée de manière monopolistique par l'Etat qui se charge de la conception et de la mise en œuvre de programmes sociaux définis en relation étroite avec les conditions économiques du pays. C'est ainsi, que le processus de construction de la production publique (de la politique sociale), ne répond pas à une dimension temporelle ou séquentielle répondant à un processus qui se construit à partir d'un problème posé, de son étude, de l'analyse de la fiabilité d'un ensemble de réponses, en allant enfin vers une évolution d'opportunité et d'efficacité pour prévoir les ajustements nécessaires.

[1] ADS, « Recueil de textes des programmes sociaux gérés pat l'ADS », 2001.

C'est ainsi qu'on assiste à une production de mesures dans une approche globale en toute absence de définition des acteurs et des compétences. Ceci conduit inévitablement à une méconnaissance des problèmes des populations concernées et donc, à une mauvaise adaptation entre les réponses données à des besoins mal identifiés. On se demande alors, comment se présente cette intervention sociale dans un niveau territorialement plus circonscrit que l'Etat? Les collectivités locales censées mieux agir pour des raisons de proximité notamment.

Section 02 : Les collectivités territoriales : acteurs institutionnels de l'action sociale locale.

L'étude des textes portant sur la Wilaya et la Commune laisse croire que les collectivités territoriales en Algérie, sont les acteurs majeurs de l'action sociale locale. Notre objectif, à travers cette analyse, est celui de vérifier la place donnée aux collectivités territoriales dans le processus de l'action sociale des pouvoirs publics, du point de vue institutionnel. Cette présentation nous permettra, après application aux collectivités de la Wilaya de Tizi-Ouzou, d'évaluer l'écart entre la dimension institutionnelle de l'action sociale locale et sa dimension réelle.

Nous avons également opté pour la présentation de certaines caractéristiques sociales du « local » en Algérie, pour mieux assimiler le mode d'organisation sociale et son impact sur la possibilité d'émergence d'une action sociale locale ou dans une approche plus intégrée d'une politique d'action sociale locale.

Sous-section (1) : Mise en œuvre de la décentralisation en Algérie

L'organisation administrative en Algérie a toujours été marquée par une forme de centralisation administrative dont le degré a évolué entre 1967 et 1990. Depuis l'indépendance, le pouvoir politique central s'est doté, au plan administratif, d'un appareil extrêmement centralisé[1]. L'effort d'une décentralisation a été consenti à deux reprises, la première en 1967[2] et la seconde en 1990[3].

[1] BELMIHOUB (M.C), « Rapport sur l'innovation dans l'administration, cas de l'Algérie », 2004, fichier PDF, disponible sur www.coumail.com, p.18.
[2] Ordonnance n° 67-24 du 18/01/1967, portant code communal et ordonnance n° 69-38 du 28/05/1969 portant code de la Wilaya.
[3] Loi 90.08 et loi 90.09 du 07 avril 1990.

Nous allons essayer, ci-dessous, de retracer ce processus pour nous permettre d'évaluer son impact, sur le degré d'autonomie locale et de démonopolisation de l'action publique.

I- En 1967 et en 1969, prémices d'une réforme territoriale :

Cette première forme de réforme territoriale a vu le jour en 1967 avec la promulgation du code communal. Nous allons voir ci-dessous, le contenu et les caractéristiques ce cette « décentralisation ».

I- 1 : La réforme de la commune :

Le code communal a été le premier texte régissant les collectivités territoriales, promulgué en 1967. Il définit la commune comme étant la collectivité territoriale politique, administrative, économique, sociale et culturelle de base (article 01). Les missions, qui lui sont conférées, tournaient autour de l'élaboration des programmes d'équipement local, conformément au plan national de développement (article 135). La persistance de la centralité est clairement montrée par cette obligation de conformité entre les programmes locaux et les programmes nationaux. Ces programmes locaux sont en fait, des dénombrements territoriaux des plans de développement économique et social décidés au niveau national.

Nous pensons que la loi 67-24 portant le code communal était venue beaucoup plus pour réglementer les aspects organisationnels de la commune que de lui conférer des compétences de gestion des services publics locaux et des affaires locales. Le texte s'est attaché beaucoup plus à la définition :

- Des modalités d'élections des assemblés populaires communales et leurs attributions ;
- L'exécutif communal ;
- Les finances communales par le biais des précisions sur :
  - Les conditions d'établissement du budget et de la comptabilité communale ;
  - La nature des ressources et des dépenses ;
  - L'institution d'un fond communal de garantie pour éviter aux communes les aléas d'une instabilité des recettes fiscales ;
  - L'institution d'un fond communal de solidarité chargé de verser des attributions et des subventions d'équipement aux communes déshéritées pour leur permettre d'entreprendre la réalisation d'investissements.

Dans le cadre de cette ordonnance, les prérogatives de la commune étaient très limitées et le pouvoir financier inexistant. L'autonomie financière des communes n'a pas été décrétée et la commune était soumise à un lourd contrôle de la tutelle.

Un des principaux arguments qui nous mène à dire que cette ordonnance, a été élaborée, dans l'objectif de donner au pouvoir central une meilleure organisation locale pour assurer la mise en œuvre des plans de développement et la révision de cette ordonnance en 1979. Cette ordonnance a révisé la durée du mandat électoral à cinq années au lieu de quatre[1], conformément à la durée des deux plans quinquennaux de développement économique et social, initiés à cette époque là. La finalité était donc, d'assurer la meilleure application de ces plans.

Cependant, en 1981, le champ d'intervention de la commune a été élargi dans 19 domaines d'action, conformément à la loi 81-09 du 04/07/1981 et l'ensemble des décrets d'application ayant découlé.

I- 2 : La réforme de la Wilaya : L'ordonnance n° 69-38 du 23/05/1969 portant code de la Wilaya, définit cette dernière, comme étant une collectivité décentralisée et circonscription démultipliée et déconcentrée de l'Etat. Elle dispose de deux organes propres : une assemblée populaire qui règle, par ses délibérations, les affaires de la Wilaya et un exécutif.

Ce qu'on peut dire sur la Wilaya, n'est pas loin de ce qui a été dit sur la commune. En premier lieu, l'ordonnance 69-38, ne présente pas un champ d'intervention élargis et territorialisé. Elle ne fait référence à aucune autonomie financière. Les attributions de la Wilaya ont été également élargies en 1981.

Le code de Wilaya stipulait, pour sa part, que l'Assemblée Populaire de Wilaya votait les impôts et taxes que la Wilaya était autorisée par la loi à percevoir pour alimenter son budget (article 113) et qu'elle votait les emprunts nécessaires à la réalisation de ses projets (article 114).

Ces dispositions n'ont pas été reprises par les lois de 1990 relatives à la Commune et à la Wilaya.

Le financement des communes était assuré par les ressources propres et par la contribution des Fonds Communs des Collectivités Locales (FCCL) créé par l'ordonnance n^0 87-158 du 19/01/1967.

Les opérations d'équipement étaient prises en charge dans le cadre des programmes

[1] Loi 79-05 du 23/06/1979 modifiant et complétant l'ordonnance 67-24 du 18/01/1967 portant le code communal.

d'équipement local (PEL) institués en 1970 et dont l'impact fut jugé rapidement insuffisant, car ils ne représentaient que des actions ponctuelles, sans effets notables sur la vie économique et sociale des collectivités territoriales.

II- Important transfert de compétences à partir de 1990 :

Avec le désengagement multidimensionnel de l'Etat, opéré en 1990, les collectivités locales ont connu un élargissement de leurs compétences dans la gestion des affaires locales. Ceci se présente comme suit :

II- 1 : Compétences de la Wilaya :

Comme nous l'avons déjà souligné, la wilaya en Algérie dispose d'un statut assez différent de celui des communes. Ce caractère, dit bicéphale, correspond au fait quelle est à la fois collectivité décentralisée et collectivité déconcentrée, assurant ainsi la présence de l'Etat au niveau local. Elle est dotée de deux organes :

- Organe délibérant (APW) composé de membres élus, à sa tête le président de l'APW ;
- Organe exécutif composé des responsables des différentes directions de Wilaya, à leur tête le Wali.

La Wilaya est ainsi chargée de l'exécution des délibérations de l'assemblée populaire de Wilaya et des décisions du gouvernement. Les missions de la Wilaya en matière de prise en charge des affaires locales ont été pleinement élargies. On peut les résumer comme suit :

- L'élaboration du plan de développement de la Wilaya, à moyen terme, ainsi que le plan d'aménagement du territoire de la Wilaya et le contrôle de leur application, (articles 60-63) ;
- Initier et promouvoir toute action de protection et d'extension des terres agricoles, d'aménagement et d'équipement rural, (article 66) ;
- Initier, favoriser et participer à des programmes de promotion de l'emploi en concertation avec les communes et les opérateurs économiques, notamment en direction des jeunes des zones à promouvoir, (article 75) ;
- Favoriser l'exploitation du potentiel touristique et tout investissement dans le domaine, (article 81) ;
- Initier toute forme d'action sanitaire, de prévention épidémiologique et d'action d'aide sociale ;
- La préservation et promotion du patrimoine culturel, (article 80) ;

- Apporte son soutien aux communes pour les programmes d'habitats, favorise le développement des coopératives dans le logement, initie ou participe à des programmes de logement à usage collectifs, (article 82).

Les traits d'une décentralisation n'apparaissent pas uniquement dans l'importance des compétences confiées à la Wilaya, mais surtout par la dotation de cette dernière, de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

II- 2 : Compétences de la commune :

Considérée comme cellule de base et lieu de l'exercice de la démocratie et de la participation, par excellence, ses compétences portent sur les domaines suivants :

- ✓ L'aménagement et le développement local
- ✓ L'urbanisme et les infrastructures et les équipements de base
- ✓ Enseignement fondamental et préscolaire
- ✓ Equipements socio-collectifs
- ✓ Habitat
- ✓ Hygiène, salubrité et environnement
- ✓ Investissements économiques[1].

L'exercice de ces compétences et la responsabilisation des communes restent flous. Le législateur utilise souvent la phrase *« dans la limite de ses moyens »* dans l'énumération des missions de la commune. Ceci conduit à des interprétations assez diverses quant à la nature de ses moyens et des seuils dont il faut disposer pour exercer une mission.

Aussi, le texte fait, de nombreuses fois, référence au rôle de la commune, en employant les verbes : initier, favoriser, assister, encourager et promouvoir ; ce qui montre un désengagement public et la limitation du rôle de cette dernière à l'action indirecte plutôt qu'à l'action directe[2].

Enfin, au même titre que l'administration centrale, les collectivités territoriales ont été délestées de leurs prérogatives de création et de gestion des entreprises publiques locales. Leurs missions se limitent, alors, à l'encouragement et la promotion des initiatives privées[3].

L'autonomie financière et la personnalité morale ont été également décrétées pour la commune.

[1] Article 84-110 de la loi n° 90-08 du 07/04/1990, relative à la commune, JORA n° 15 du 11/04/1990, pp. 426-428.
[2] TAIB (E), « Acteurs institutionnels du développement local », Op.cit.
[3] TAIB (E), « Enjeu de la décentralisation en Algérie », in. La revue du CENEAP n°25, 2002.

III- Implication de la décentralisation à partir de 1990 :

A première vue, les deux lois de 1990 ont voulu renforcer, rationaliser et préciser les compétences des collectivités territoriales, conforter les pouvoirs et prérogatives des élus locaux, leur laisser le choix du niveau et du type des investissements, la gestion relevant d'organismes créés ou identifiés par les fonds de participation et consacrer la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Mais l'étude approfondie de ce processus nous laisse remarquer que la décentralisation reste en phase de démarrage, sous les contraintes suivantes :

III- 1 : Les ressources financières des collectivités territoriales :

La loi du 07/04/1990 relative à la Commune en son article 146 et la loi du 07/04/1990 relative à la Wilaya en son article 132 soulignent, selon une formulation identique, que la Commune et la Wilaya sont « responsables de la gestion des moyens financiers qui leur sont propres et qui sont constitués par:

- Le produit de la fiscalité et des taxes,
- Le revenu de leur patrimoine,
- Les subventions,
- Les emprunts ».

A partir de là, les recettes des collectivités territoriales se présentent comme suit :

- Recettes de fonctionnement comprenant : les produits de l'exploitation et du domaine, les recettes fiscales, attribution du FCCL et autres subventions de fonctionnement.
- Recettes d'équipement : prélèvements sur recettes de fonctionnement, subvention d'équipement, emprunts et diverses recettes.

L'évolution réelle de ce dispositif de financement, de 1990 à nos jours, laisse remarquer qu'il n'est pas en mesure de couvrir les charges communales. D'où la conclusion qu'il existe un énorme décalage entre les ressources des collectivités territoriales et les missions qui leur sont assignées. En étant très synthétique, nous résumons ci-dessous les facteurs de ce déficit local en ressources financières :

- Dépendance de la fiscalité locale de celle de l'Etat, qui est due à un monopole de la législation fiscale par l'Etat. Ceci a conduit à une inexistence d'impôts locaux proprement dits. Les collectivités territoriales ne disposent pas d'une rente fiscale directe et d'un pouvoir de déterminer le taux et les assiettes d'impositions, mais

partage avec l'Etat une partie de la rente fiscale[1]. Malgré l'ensemble des réformes de la fiscalité menées depuis 1992, la fiscalité locale reste inexistante ;

- Le patrimoine des collectivités territoriales, qui souffrent de multiples dégradations, ne permet pas une exploitation et une rentabilité à ce dernier ;
- Les ressources à l'emprunt n'est pas à l'ordre du jour, car malgré l'existence de banques chargées du financement du développement local et des collectivités territoriales, ces derniers restent non solvables pour des prêts de ce type.

L'ensemble de ces facteurs ont généré une dépendance presque totale des ressources locales aux subventions de l'Etat sous leurs diverses formes (FCCL, PCD, PSD, épongement de dettes...). Cette dépendance, de sa part, n'est pas sans effet sur la gestion locale. L'orientation centralisée de la destination de ces subventions limite le pouvoir d'action locale. L'action est édictée par le centre et la collectivité ne peut intervenir librement que sur les actions qu'elle finance localement.

III- 2 : Une gestion des affaires locales contrariée :

Le processus de décentralisation en Algérie n'a pas conduit à l'instauration d'entités décentralisées assez indépendantes du pouvoir central et pouvant mener des actions localement initiées pour répondre, en toute efficacité, aux besoins locaux. Cette situation, nous l'avons caractérisée par *« la gestion contrariée des affaires locales »*.

En mettant de côté les conséquences que peut engendrer les facteurs d'ordre politique, sur la gestion des affaires locales : tendance politique, considération personnelle des élus, etc., nous pensons que l'ordre institutionnel de l'action publique locale présente des contraintes qui se résument comme suit :

- Des contraintes d'ordre financier, que nous avons illustrées ci-dessus ;
- Des contraintes d'ordre humain, justifiées par un sous encadrement et une sous qualification du personnel local, notamment communal. Contraintes aggravées par le recours au recrutement par le biais des emplois d'attentes qui ne fait qu'approfondir les failles ;
- Des contraintes d'ordre organisationnel et fonctionnel, qui dépendent beaucoup plus de l'organisation administrative de ces entités décentralisées, de la rigidité et du poids du contrôle hiérarchique exercé.

En se limitant à l'aspect institutionnel, c'est ainsi que se résument les contraintes à l'action publique locale. Nous les avons présentées synthétiquement car nous les

[1] TAIB (E), décrit cette situation en parlant de recettes fiscales centralement récupérées et autoritairement redistribuées, in. « Enjeu de la décentralisation en Algérie », Op.cit.

analyserons avec plus de détails dans le chapitre suivant.

La décentralisation se présente, alors, comme un processus en démarrage. L'option pour un tel mode d'organisation administratif, est politiquement et juridiquement explicitée. Sur le terrain, il est en blocage, réduisant énormément le rôle des collectivités territoriales, dans le processus d'action publique. Dans la même démarche, nous essayerons de voir la place des collectivités territoriales, dans le processus de l'action sociale.

<u>Sous section (2) :</u> Le rôle des collectivités territoriales dans le processus d'action sociale.

Nous avons conclu, dans la sous-section précédente, que la décentralisation dans le cas de l'Algérie, est timidement consacrée. Si d'un point de vue général, l'action publique locale n'est pas encore aussi développée que l'action publique centrale, comment se présente alors l'action sociale locale ?

Ce domaine d'intervention qui, comme nous l'avons indiqué dans le second chapitre de ce travail, nécessite une territorialisation pour une meilleure efficacité et équité de l'action, bien sûr avec un cadrage central. Nous étudierons ci-dessous, le rôle qui est assigné aux collectivités territoriales algériennes quant à l'action sociale.

<u>I- Le rôle social des C.T dans le cadre des lois de 1990 :</u>

Les compétences, transférées à l'échelon territorial en 1990, ont été importantes. L'aspect global et la compétence juridique générale ont caractérisé le champ d'action juridiquement approuvé pour les collectivités territoriales, notamment sur le plan de l'intervention sociale. A ce titre, la Wilaya est chargée de participer avec la commune à toute action afin d'assurer :

- l'aide à l'enfance ;
- l'aide aux personnes handicapées ;
- l'aide aux personnes âgées ;
- l'aide aux nécessiteux ;
- la prise en charge des sans abri et aliénés mentaux ;
- la prévention sanitaire ;
- la promotion de l'emploi en concertation avec les opérateurs économiques ;
- l'action éducative ;

- l'action sportive et culturelle[1].

Le caractère global des compétences conférées aux collectivités locales apparaît clairement dans le cadre de la citation ci-dessus. Si la loi relative à la Wilaya indique que les deux échelons infra-étatiques (Wilaya et commune) doivent collaborer dans la mise en œuvre de toute action dans les domaines suscités, la loi relative à la commune élargit encore le champ d'intervention de la commune, considérée cellule de base et premier lieu d'intervention.

La commune doit alors, dans les missions relatives au développement, *« initier toute mesure de nature à assurer l'assistance et la prise en charge de catégories sociales démunies notamment dans les domaines de la santé, de l'emploi et du logement »*[2]. La commune doit également consacrer ses moyens pour la prise en charge de la réalisation d'équipements socio-collectifs conformément aux normes nationales : centre de santé, salles de soins, enseignement fondamental et préscolaire. Elle doit prendre en charge le transport et les cantines scolaires, l'aide scolaire aux enfants démunis et toute action d'aide aux personnes défavorisées. L'action sociale communale comprend alors, tous les aspects de l'intervention sociale. Elle doit intervenir dans tous les domaines relatifs à la question sociale.

La loi justifie cette compétence globale comme suit: *« L'assemblée populaire communale constitue le cadre d'expression de la démocratie locale. Elle est l'assise de la décentralisation et le lieu de participation du citoyen à la gestion des affaires publiques »*[3]. Les principes fondateurs de cette territorialisation de l'intervention sociale sont ainsi les mêmes fondements théoriques pour l'efficacité de l'intervention publique, mais qu'en est-il en réalité?

Cette présentation suscite quelques commentaires. En premier lieu, les textes de 1990 n'ont pas été clairs quant à la répartition des compétences entre la Wilaya et la commune, en matière d'action sociale. Dans notre synthèse théorique des modes d'organisation de l'action sociale locale, nous avons soulevé la nécessité d'une répartition claire des compétences entre les différents échelons infra-étatiques, pour ne pas laisser un domaine d'action pour compte. C'est cette remarque que nous avons soulevée. Les articles 75 à 81 de la loi 90.09 relative à la Wilaya indiquent à chaque fois que l'assemblée

[1] Articles 75-81 de la loi 90.09 du 07/04/1990 relative à la wilaya. JORA n° 15 du 11/04/1990, p.439-440.
[2] Article 89 de la loi 90-08 du 07/04/1990 relative à la commune, JORA n° 15 du 11/04/1990, p.427.
[3] Article 84 de la loi 90-08 du 07/04/1990 relative à la commune, JORA n° 15 du 11/04/1990, p.426.

populaire de Wilaya peut initier, favoriser, assurer des actions : en coordination avec la commune, en concertation avec la commune, apporte un soutien aux communes. Ces expressions rendent le rôle de la Wilaya assez flou. Elle n'est pas directement responsabilisée ; la responsabilité de la commune est toujours soulevée.

D'un autre côté, si la commune demeure la première responsable de cette action, les moyens dont elle dispose, ne suffisent pas, pour assurer une action si globale. Un semblant principe de subsidiarité apparaît de la lacune de ces textes mais reste implicite et n'est pas conforté par des mesures réglementaires allant dans ce sens.

II- Les textes sur l'action sociale locale : un appui pour les collectivités territoriales :

En 1996 et en 1998, le rôle des collectivités est devenu plus accru avec le nouveau dispositif national d'action sociale. Dans le cadre de la création des bureaux communaux de l'action sociale, sous l'autorité du président de l'assemblée populaire communale, et dont les activités s'inscrivent dans le cadre des missions générales de la commune, ce bureau est chargé de:

- Procéder au recensement des personnes démunies, vulnérables et des personnes handicapées nécessitant une aide sociale de l'Etat ;
- Organiser et encadrer les activités des chantiers d'intérêt général ;
- Constituer un fichier communal des bénéficiaires de l'aide de l'Etat et en assurer le suivi ;
- Recueillir les demandes d'aide sociale des postulants résidant sur son territoire ;
- Procéder à des enquêtes et études sur les problèmes ponctuels d'action sociale ;
- Associer le mouvement associatif à caractère social pour développer l'expression de la solidarité locale ;
- Assurer la coordination de l'action sociale locale avec les cellules de proximité.[1]

Au niveau des Wilayas, il a été procédé en 1996, à la création de Directions de Wilaya de l'Action Sociale qui regroupent tous les services chargés de l'action sociale au niveau de la Wilaya. Leur mission principale, est d'encadrer la mise en œuvre du dispositif d'action sociale sur le territoire de la wilaya. Les services de l'action sociale développent et mettent en œuvre toute mesure de nature à encadrer les activités liées à l'action sociale de l'Etat et à la formation du mouvement associatif à caractère social. Pour mieux analyser le rôle, la place et la logique d'action de ces directions, nous avons choisi de reprendre l'article définissant ces missions dans son intégralité.

[1] Arrêté interministériel du 29/09/1998 fixant les missions du bureau communal d'action sociale, JORA n° 78 du 21/10/1998, p.10 et 11.

A ce titre, ils sont chargés notamment :

« 1. de veiller à l'application de la législation et de la réglementation dans tous les domaines d'activité liée aux activités de protection sociale ;

2. de mettre en place, en relation avec les autorités locales, de dispositif d'informations relatif à l'évaluation des besoins en matière de protection sociale et au recensement des catégories démunies ;

3. d'identifier les personnes handicapées ;

4. d'organiser le dispositif d'attribution de la carte d'handicapés ;

5. d'encadrer la mise en œuvre du dispositif d'aide et de soutien direct en faveur des catégories sociales défavorisées et/ou handicapées ;

6. de promouvoir et de développer toute activité d'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées ;

7. de prendre toute initiative au niveau local tendant à assurer la prise en charge des personnes en détresse ou dans le dénouement ;

8. d'animer, de coordonner et d'évaluer l'exécution des programmes de protection sociale, notamment ceux concernant l'aide aux personnes âgées, l'aide aux nécessiteux, l'éducation et la rééducation des handicapés, la protection et la sauvegarde de l'enfance privée de famille et de jeunes en danger moral ;

9. mettre en œuvre toute mesure de nature à promouvoir l'expression de la solidarité nationale en matière sociale, notamment en développant et en incitant le mouvement associatif ;

10. d'organiser et d'encadrer la politique des dons et legs consentis dans le cadre de l'action sociale ;

11. d'animer, de coordonner et d'évaluer le fonctionnement des structures de protection sociale ;

12. participer à la gestion des ressources humaines nécessaire aux établissements et structures spécialisées de la Wilaya et veiller à la couverture de besoins en personnel dans les meilleures conditions ;

13. de programmer et de suivre, en relation avec les institutions concernées et dans le cadre des procédures établies, les opérations planifiées en matière de construction, d'aménagement, de réfection, d'équipements et de rééquipement des projets des structures relevant du secteur de la protection sociale et mettre à jour la nomenclature des investissements ;

14. d'élaborer et d'actualiser la carte sociale de la Wilaya ;

15. d'élaborer et de diffuser les informations en matière de protection sociale de la Wilaya ;

16. d'informer les populations sur les possibilités de leur prise en charge au sein des structures personnalisées de la protection sociale ;

17. d'organiser des inspections régulières des établissements spécialisés au plan administratif et pédagogique »[1].

Sur le plan des moyens financiers et matériels mis à la disposition des collectivités territoriales, le dispositif de leur financement n'a pas été modifié. Les dispositifs décrétés par les textes réglementaires, sont financés par des fonds spéciaux du trésor public: "Fonds d'aide aux catégories démunies", "Fonds de développement social", « Fonds de solidarité nationale », etc. Une autre part des programmes est financée par le budget du ministère chargé de la solidarité et aussi de ceux chargés de la santé et de l'emploi. Les actions localement initiées, sont financées sur les fonds des collectivités territoriales, dont les subventions étatiques. C'est ainsi, qu'on fait remarquer, qu'aucun transfert direct de moyens n'a été décrété au profit des collectivités territoriales, pour exercer les compétences si globales qui lui sont conférées par la loi et la réglementation. Les conséquences de ce décalage, missions-moyens, nous sera montré dans l'analyse du cas des collectivités de la Wilaya de Tizi-Ouzou.

III- Implications locales de ce transfert de compétences : entre « décentralisation » et « déconcentration » :

Nous avons vu ci-dessus, que le rôle des collectivités territoriales dans l'action sociale a été doublement renforcé, d'abord dans le cadre des réformes engagées par l'Etat dans le cadre de la réhabilitation de la solidarité publique (1996-1998). Nous souhaitons vérifier, par là, les retombées de ce renforcement des compétences sur l'organisation de l'action sociale au niveau local et sur le degré de décentralisation de cette action.

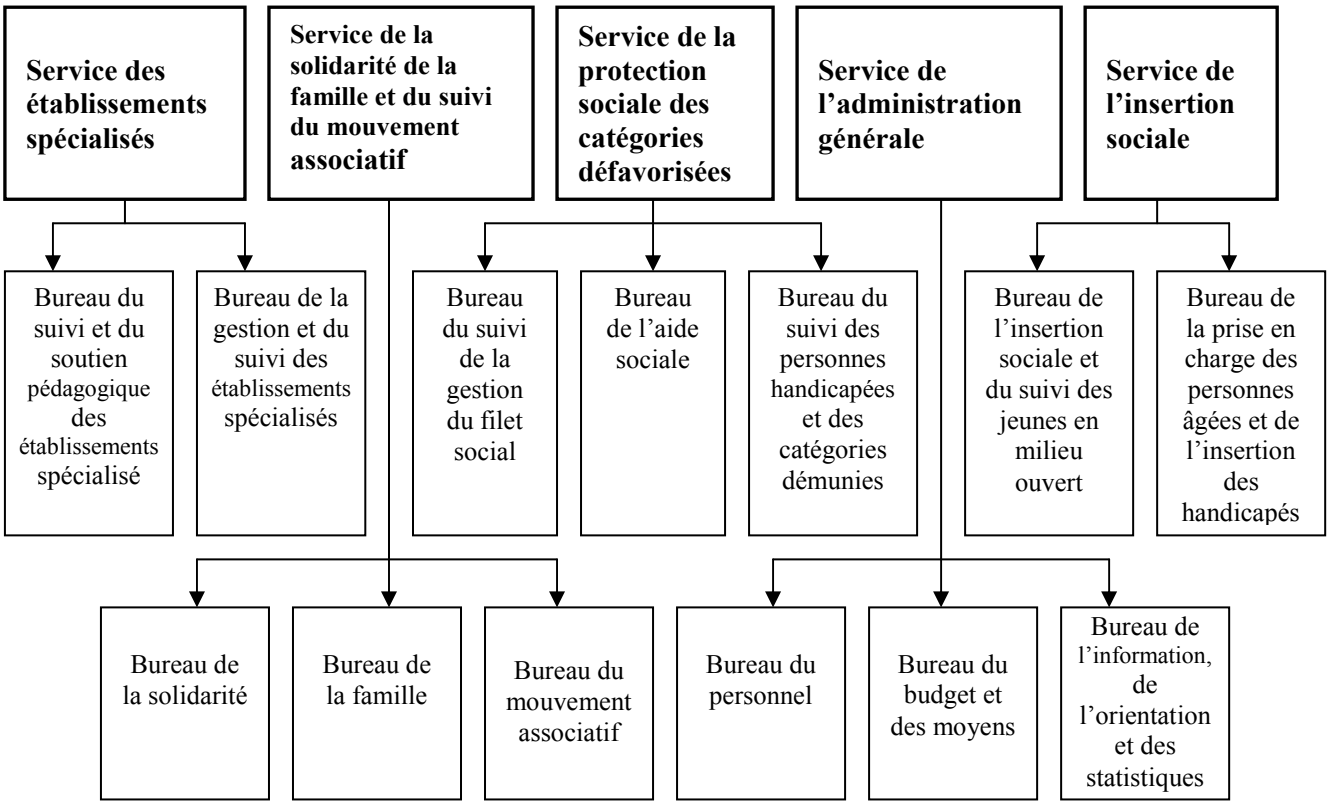
Cette réglementation relative à l'action sociale, a conduit à l'installation, au niveau Wilayal, des Directions de l'Action Sociale, et au niveau local, à l'installation des bureaux communaux de l'action sociale.

Les DAS ont été installées au fur et à mesure, à partir de 1998, composées de plusieurs services dont la majorité était auparavant dans la composante de la direction de santé et de la population. Ces directions sont des unités déconcentrées du Ministère de la solidarité. C'est ainsi que leur rôle consiste à veiller à la mise en œuvre de l'action sociale

[1] Article 03 du décret exécutif N° 96-471 du 18/12/1996 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement des services de l'action sociale de la Wilaya, JORA n° 83 du 25/12/1996, p.17-18.

de l'Etat[1]. La lecture de l'ensemble des missions, qui lui sont assignées, nous démontre clairement ce caractère. En plus de la mise en œuvre de l'action étatique, ces directions sont chargées de fournir une aide informationnelle à l'Etat, quant aux populations en besoin de protection sociale. Le seul aspect qui nous permet d'identifier une certaine forme de décentralisation, est celui de la possibilité donnée à ces directions, de prendre toute initiative au niveau local pour prendre en charge les populations dans le besoin. Une forme de décentralisation qui est conditionnée par la réunion des possibilités financières et organisationnelles d'action. Cette direction prend en charge les actions de solidarité initiées par la Wilaya et financées par le budget décentralisé. L'organigramme de ces directions reflète assez bien cet aspect de forte déconcentration par rapport à la décentralisation. Il est conçu selon l'orientation des dispositifs d'action sociale de l'Etat.

Figure n° 06 : Organigramme DAS



Source : Instruction interministérielle n° 12 du 17/03/ 1998.

Le statut des bureaux communaux de l'action sociale reste aussi très discutable, même s'il est mis sous l'autorité du PAPC, le contenu de ses missions et les relations qu'il entretient avec la DAS et l'ADS de type hiérarchique laissent le champ pour une

[1] Article 03 du décret exécutif N° 96-471 du 18/12/1996 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement des services de l'action sociale de la Wilaya, JORA n° 83 du 25/12/1996, p.17-18.

considération, que c'est un organe déconcentré plus qu'une entité décentralisée. Cette observation est aussi confortée par le fait que l'ADS y détache des agents pour assurer le suivi de la mise en œuvre des programmes sociaux qu'elle gère.

Ce bureau est considéré comme un prolongement local de la direction de l'action sociale.

Ce constat nous conduit à conclure que l'action sociale locale est organisée dans une forme déconcentrée. Le rôle des collectivités territoriales est théoriquement important et défini dans une logique de décentralisation mais dans les faits, c'est l'approche de déconcentration qui l'emporte. Ces aspects sont à éclairer, à étayer et à argumenter davantage ; ce que nous allons essayer d'accomplir par le chapitre suivant. Mais, avant de passer à cette analyse, nous souhaitons, d'abord, présenter les soubassements et prédispositions sociales existantes en Algérie et qui peuvent contribuer à l'émergence d'une action sociale locale.

Sous section (3) : Facteurs « sociaux-locaux » favorisant l'émergence d'une action sociale locale.

L'analyse de l'environnement social local en Algérie, nous montre que ses caractéristiques économiques, sociologiques et culturelles favorisent une mise en place d'un processus d'action sociale locale. Il s'agit particulièrement des formes de solidarités locales connues en Algérie. Elles sont exprimées dans des circuits d'entraide et de prise en charge commune des personnes nécessiteuses. Cette solidarité mariée, à la solidarité publique, au niveau local, donnerait lieu à des formes organisées d'action collective. Pour l'action publique, c'est un appui important à la fois sur le plan de la collecte d'information, de la recherche des moyens de financement et de la mise en œuvre de l'action.

Nous allons voir, ci-dessous, les formes que revêtent ces solidarités pour mieux assimiler leur apport dans un processus d'action sociale locale.

I- Les solidarités non formalisées ou « cachées » :

Nous sommes ici dans un contexte de solidarité privée et non organisée sous des formes structurées reconnues par le législateur ou par les instances publiques. Ce sont des formes de prises en charge communes entre individus partageant le même territoire géographique ou ayant des relations sociales dépassant ce cadre géographique. En Algérie, elles se présentent sous deux formes :

I-1 : La solidarité villageoise :

L'organisation familiale et villageoise de la société algérienne traditionnelle, s'est toujours caractérisée par une construction fondée sur la cohabitation et la contribution de chacun au bon déroulement des affaires de la communauté. Cette organisation et ses principes de prise en charge commune des intérêts collectifs, n'ont pas changé même avec l'installation des services publics assurés par les représentants locaux de la puissance publique. Elle était et reste encore, dans la plupart des cas, plus qu'une forme de solidarité, un mode de vie, une composition culturelle. Ce principe de vie communautaire s'est rapidement érigé en règle de conduite puis en principe d'éthique dans lequel se reconnaissent les premiers contours du concept de citoyenneté. Cette approche de la vie en société, reconnaît à tout individu des intérêts, une personnalité et un comportement propre tout en le soumettant à certaines obligations telles que le respect d'autrui, la participation aux tâche d'intérêt collectif, la contribution aux charges communes, l'action solidaire au bénéfice des plus pauvres.

J. STOESSEL-RITZ décrit cette situation pour la réalité Kabyle comme suit : « *les familles kabyles s'auto-organisent et développent des systèmes d'échanges qui s'appuient sur la participation de leurs membres et sur la mobilisation des solidarités domestiques élargies au sein des villages.*

Habiter au village de montagne s'est aussi affirmer, d'une certaine manière, une capacité d'autonomie des communautés locales dans la gestion des ressources et l'honneur de vouloir rester libre vis-à-vis d'un monde moderne dont les habitants ne sont pas dupes.»[1].

En s'intéressant, un peu plus loin, à la prise en charge des démunis, elle ajoute que : *« ces derniers sont pris en charge par la communauté villageoise grâce à des échanges de services et de biens donnés (semoule, huile d'olive) et à l'occasion des fêtes comme l'Achoura, constitue un moment privilégié pour manifester la puissance de l'échange au moment du sacrifice collectif des moutons. Les services rendus prennent la forme de l'entraide et de la réciprocité dans les échanges de services, tels que dans la construction de la maison, le remplacement d'un membre de la famille au moment du ramassage des olives ou d'un « crédit » accordé de manière tacite à un membre du village par le commerçant local.* »[1]. L'ensemble de ces solidarités donne lieu à des systèmes locaux d'action sociale provenant de la charité privée qui, dans notre contexte actuel, peu

[1] STOESSEL-RITZ (J), *« Dynamiques de développement local et solidaire et vivre ensemble en Kabylie »,* in. Actes du colloque international : Gestion durable des territoires. Développement local et solidaire, regards croisés. U.M.M.T.O, Octobre 2007.
[1] Ibidem.

être palliatif pour l'action publique sous condition d'en assurer la coordination et le bon usage.

Cette dynamique sociale était conduite par une assemblée de sages, la « Djemââ » qui, outre son rôle des activités d'intérêt collectif, avait également la charge d'organiser la vie culturelle, de veiller à la préservation du patrimoine commun et de contribuer à la transmission des traditions et des valeurs[1]. L'action solidaire a contribué :

- ✓ A l'édification du bâti communautaire (mosquées, écoles, maisons, routes) et à assurer un urbanisme adapté aux besoins ;
- ✓ A organiser la défense des biens et des personnes et à pourvoir à certains besoins de consommation collective : eau, éducation, assainissement ;
- ✓ A contribuer à faciliter les labours, les semailles et les moissons, à assainir

la cité, et à réduire les effets des drames, incidents et accidents qui pouvaient affecter les membres de la collectivité. C'est dans cette atmosphère que la « Touiza » s'est institutionnalisée pour devenir le moyen de recours des plus démunis, la force mobilisable en cas de nécessité, l'expression d'un altruisme accessible aux plus pauvres, un moyen d'asseoir plus d'équité et de justice sociale.[2]

Cette forme d'organisation solidaire continue d'exister dans toutes les régions du pays. Elle est donc basée sur une cohabitation entre les riches et les pauvres et la collectivité assumait ses responsabilités face à la misère, la maladie et les calamités naturelles ; la notion de chômage est restée méconnue tant que la raison, le travail et la générosité ont dominé.

Tout de même, ce modèle de la solidarité locale s'avère aujourd'hui menacé par les mutations des dynamiques d'organisation locales et la montée de l'individualisme d'où la nécessité d'une politique locale visant à réhabiliter ces pratiques et à l'élargissement de ces actions à la prise en charge des personnes âgées, des handicapés,…etc.

I-2 : La solidarité religieuse :

Le deuxième modèle de solidarité locale tire son origine des principes religieux. Il est lié à l'existence surtout des biens habous. « *Le habous est un acte juridique par lequel une personne, en vue d'être agréable à Dieu, se dépouille d'un ou plusieurs de ses biens, généralement immeubles, et les met hors du commerce, en les affectant à perpétuité à une*

[1] Voir à ce propos : AHMED ZAID-CHERTOUK (M), « *De la solidarité traditionnelle à la solidarité institutionnalisée : une transition mal consommée. Cas de la Kabylie* », Contribution au Centre de Recherches en Sciences Sociales de l'UMB, Strasbourg, 2007.

[2] ANOUAR (C-C) et SAIDI (T), *« Economie Solidaire et lutte contre l'exclusion : cas de l'Algérie »,* in. Actes du colloque international : Gestion durable des territoires. Développement local et solidaire, regards croisés. U.M.M.T.O, Octobre 2007.

œuvre pieuse, charitable ou sociale, soit d'une manière absolue exclusive de toute restriction (habous public), soit en réservant la jouissance de ces biens à une ou plusieurs personnes déterminées (habous de famille). A l'extinction des bénéficiaires, le habous de famille devient habous public. »[1].

Les habous comprennent des biens immeubles, des terres et des rentes agricoles tel que le fruit des oliviers. Les revenus de ces habous publics sont d'une très grande utilité, pour assurer dans les petites localités des fonctions d'intérêt collectif.

Cette pratique traditionnelle et religieuse a joué et continue de jouer un rôle important en Algérie sur le plan social (aide aux nécessiteux) et économique (économie intégrée avec une dimension citoyenne et démocratique qui respecte et génère des dimensions sociales et humaines, développement d'emplois durables et développement de réponses adaptées aux besoins des citoyens du territoire). C'est ainsi que nous la considérons comme une prédisposition pour l'action sociale locale.

II- Les solidarités formalisées :

Nous avons caractérisé ce type de solidarité comme « formalisée », car elle se présente dans un cadre organisé qui répond au statut réglementaire approprié. C'est une solidarité qui s'inscrit dans les canaux juridiques et réglementaires définis par le législateur, sous formes d'association, de groupes d'intérêts et d'organisation de l'économie solidaire. Pour l'Algérie, on peut distinguer trois formes :

II-1 : les Associations :

Ces organisations existaient déjà depuis l'indépendance mais n'ont connu une extension et un éclatement qu'avec l'ouverture politique de 1990 et la promulgation de la loi 90-30, relative aux associations. Avec la promulgation de cette loi, le régime juridique appliqué, aux associations s'est considérablement allégé du point de vue, des procédures de création et des contrôles d'exercice.

Les associations tolérées sont globalement celles qui interviennent dans les domaines : religieux, politique, sportif, culturel, caritatif et la protection des consommateurs. L'objectif public derrière ce choix de promotion et de développement du mouvement associatif, est celui de la création d'un relais entre la sphère publique : productrice des mesures publiques et la sphère privée : consommatrice de services publics. Ce relais doit contribuer à la prise en charge des besoins de la population non pris en charge par les organismes de services publics pour raison des défaillances multiformes.

[1] ANOUAR (C-C) et SAIDI (T), Op.cit.

Les associations à caractère social ont connu ainsi un grand développement. Elles s'organisent principalement autour de la prise en charge des personnes handicapées, souffrant de maladies chroniques et d'un degré moindre, la prise en charge des personnes pauvres. Dans le domaine du secours social, le Croissant Rouge Algérien demeure l'association la plus impliquée dans ce domaine dont la situation, peut être caractérisée de monopolistique. Autrement, de petites associations activent au niveau local mais leurs activités et leur apport à la communauté restent limité. Cette activité est confinée à des manifestations très ponctuelles lors des fêtes nationales et religieuses ; ce que nous allons essayer d'illustrer dans le chapitre suivant.

II-2 : Les comités de villages :

C'est la nouvelle forme d'organisation réglementairement reconnue de ce que nous avons présenté, ci-dessus, dans le cadre de la solidarité traditionnelle des « Djemââ ». Ces dernières se structurent, actuellement, en associations appelées, au niveau des villages, « comités de villages ». C'est un peu, l'équivalent des « comité de quartier » dans les espaces urbains mais dont les fonctions et les principes sont assez différents. L'action sociale et l'aide sociale sont des fonctions régulières au sein des comités de villages, elles se présentent sous forme de secours financiers à la population démunie, d'aide en denrées alimentaires, tenues vestimentaires…,etc. Les comités de quartier ne s'intéressent pas automatiquement à ces aspects.

Ces comités continuent à jouer un rôle important dans la vie quotidienne du village et ce sont eux, qui suppléent aux défaillances des autorités publiques locales pour la réalisation de certains services : revêtement de routes, électrification des villages, l'alimentation en eau potable et l'aide pour les habitants démunis. Ils arrivent à réaliser des activités sur la base du volontariat et des participations financières avancées par les membres du village[1]. Ces comités sont consultés, de temps à autre, par les élus locaux et jouent également un rôle important dans l'expression des besoins locaux mais les canaux de cette participation, restent méconnus par le législateur et la participation, se fait beaucoup plus sous des formes non formalisées.

II-3 : Les organisations de l'économie sociale :

Nous sommes là, devant un domaine très peu investi en Algérie. Ces organisations existent mais sous leurs formes traditionnelle. Pendant la période, allant de l'indépendance

[1] TAIB (E), « *Territoires, territorialité et participation dans la commune algérienne* », in. Collectif « La revanche des territoires », éd. l'Harmattan, Paris, 1999, pp.169-192.

à la fin des années 1980, ce secteur a été beaucoup plus assimilé à l'intervention publique qui mobilisait des ressources humaines privées. Ce fut le cas de la mobilisation associative dans le cadre de la révolution agraire par l'association des travailleurs et des étudiants dans ce processus en prêtant main forte aux nouveaux attributaires des terres agricoles. Cette forme d'économie sociale reflète une volonté publique plus qu'une volonté privée.

A partir des années 1990, des formes plus structurées d'entreprise et d'association de l'économie sociale, se sont développées. Il s'agit notamment des :

- Coopératives : industrielles, agricoles et immobilières, elles ont été crées notamment pour maintenir l'activité économique et assurer des services que l'Etat ne peut prendre en charge pleinement, surtout l'habitat. D'où le développement accru des coopératives immobilières.
- Les mutuelles : elles assurent une forme de protection sociale et d'aide supplémentaire à celle des caisses publiques. L'accès est facultatif. Elles sont organisées selon les branches d'activités : agriculture, éducation, hydraulique,…etc. Leur développement est assez limité.

La branche de l'économie sociale en Algérie est peu développée, chose qui est assez in-explicative, compte tenu de l'existence d'un potentiel social et économique pour l'émergence d'une telle activité très porteuse pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Notre analyse de la réalité sociale locale en Algérie, nous conduit à conclure que, l'organisation sociale des entités locales dispose de beaucoup d'atouts qui peuvent contribuer à la construction d'une politique d'action sociale locale. L'action publique doit, alors, s'approprier ces ressources locales pour conforter son action.

Le rôle des collectivités territoriales, tel que nous l'avons vu ci-dessus, reste très subsidiaire face à l'importance de l'intervention étatique. Les textes relatifs à l'organisation administrative et territoriale du pays, laissent entendre théoriquement, une option décentralisatrice, mais les faits présentent le contraire ou une option à un degré de décentralisation peu avancé. Ce qui explique cette organisation déconcentrée de l'action sociale plus que décentralisée. Nous sommes devant un ensemble d'enjeux économiques et sociaux qui donne lieu à l'obligation de la mise en œuvre d'une politique qui se doit d'être intégrée, adaptée aux besoins locaux et répondant aux nécessités de participation. Ceci permettrait de réaliser, à la fois, des économies en matière de dépenses publiques et les finalités d'efficacité et d'équité de l'action, seront très rapprochées.

Conclusion du chapitre :

Les éléments de réflexion présentés ci-dessus quand à l'évolution de la prise en charge de la question sociale en Algérie, nous indiquent dans un premier lieu, la relation systémique entre le niveau de croissance économique avec le niveau et le contenu des mesures sociales. Ainsi, on peut distinguer trois périodes différentes par lesquelles sont passées ces politiques sociales de l'indépendance à nos jours :

- **De 1965 à 1986 :** elle est caractérisée par une intervention étatique exclusive, concentrée sur une politique d'emplois et de services publics gratuits.
- **De 1988 à 2000 :** caractérisée par une production publique d'un certain nombre de mesures sociales visant à atténuer les effets sociaux de la crise économique.
- **De 2000 à nos jours :** un grand retour de l'Etat à la sphère sociale par le biais d'un important dispositif social dont l'efficacité n'est pas encore prouvée. L'Etat, dans son retour, ne monopolise pas l'action d'un point de vue théorique. Ce retour est, alors, marqué par un appel étatique à un partenariat (public/société civile) dans la prise en charge des problèmes sociaux. Cette démarche de partenariat reste également à vérifier sur le terrain.

L'action sociale se présente ainsi partagée entre l'Etat et les collectivités locales. Ce partage de compétences, donne lieu à plusieurs questions relatives aux règles de partage de ces compétences, aux moyens d'action et à la manière de coordonner l'action, qui reste à vérifier dans l'analyse pratique. Cependant, ce qui semble préalablement acquis dès maintenant, c'est la conclusion indiquant que la conception centralisée des dispositifs d'action sociale, limite le rôle des collectivités territoriales à celui de la mise en œuvre des dispositifs centraux, gérés dans leur majorité par l'A.D.S.

La dernière conclusion, que nous portons à cette analyse porte, sur la mesure et la définition de la pauvreté en Algérie qui présente beaucoup de limites. Ceci est dû, d'abord à l'absence de critériologie validée pour sa mesure. Les enquêtes, que nous avons présentées ci-dessus, nous montrent cette diversité des critères de mesure qui rend la mesure de son ampleur peu fiable. En second lieu, l'absence d'enquêtes régulières sur la pauvreté limite la capacité de réorienter l'action publique selon la dimension et l'ampleur de la pauvreté.

Chapitre **IV**

Evaluation de l'action sociale des collectivités territoriales de la Wilaya de Tizi-Ouzou : entre « action déconcentrée » et « action décentralisée »

Introduction du chapitre :

La territorialisation de l'action sociale est une option pour laquelle ont opté les pays développés dès les années 1970[1]. Les appels à la territorialisation de l'action sociale ont pris, dés lors, de nombreuses formes. C'est ainsi que fut né le mouvement pour le développement social local. Ce mouvement avait eu une influence importante sur la nouvelle vision et la nouvelle conception de l'action sociale locale, tel que nous l'avons présentée au deuxième chapitre de ce travail. La tendance à la décentralisation et la territorialisation, a été explicitement interprétée par les lois des Etats occidentaux.

En Algérie, l'option pour la décentralisation a été exprimée en 1990 dans le cadre des nouvelles lois relatives à la wilaya et à la commune. Les compétences des collectivités territoriales au niveau local ont été significativement renforcées, c'est face aux multiples formes de désengagement de l'Etat que les collectivités territoriales sont devenues institutionnellement les acteurs majeurs de l'action publique locale.

Sur le plan social, le rôle de la wilaya et de la commune s'est renforcé par de nouvelles prérogatives et une nouvelle organisation, mais qu'est ce qu'a apporté ce renforcement institutionnel sur le plan réel? Comment s'organise cette action et comment se présente l'efficacité et l'équité de cette action ? C'est à ces questions que nous essayerons de répondre dans cette analyse.

La démarche méthodologique, que nous avons adoptée pour l'étude de l'efficacité et de l'équité de l'action sociale des collectivités de la Wilaya de Tizi-Ouzou, s'est basée sur une approche institutionnelle qui nous a mené à l'étude des dispositifs d'action sociale mis en œuvre et les différents types d'aides sociales octroyées par les communes et la Wilaya. Nous avons procédé, alors, à l'étude de l'évolution physique de tous ces dispositifs. Nous nous sommes également intéressés à l'organisation de cette action et à l'impact de la décentralisation sur cette dernière, c'est ainsi que pour pouvoir mesurer ces effets, nous avons réalisé un questionnaire adressé aux communes. Nous avons, aussi, suivi une approche d'évaluation par les bénéficiaires qui nous a conduit à réaliser un questionnaire visant les bénéficiaires de l'IAIG et des ESIL. Nous présenterons les résultats de cette démarche ci-dessous.

[1] P.N. DENIEUIL et H. LAROUSSI, Op.cit, p.7.

Section 01 : Dimension et contenu de l'action sociale des C.T de la Wilaya de Tizi-Ouzou

*N*ous voulons, à travers ce volet de notre recherche, analyser dans un premier temps, les différentes actions sociales entreprises par les collectivités de la Wilaya de Tizi-Ouzou. Nous nous intéresserons, alors, à l'analyse de la consistance physique (sous section2) de ces actions. L'action sociale au niveau local se présente sous deux formes :

- Action sectorielle menée au niveau local par la Direction de l'Action Sociale de la Wilaya, qui met en œuvre à la fois les programmes centraux d'action sociale, sous la tutelle du ministère de la Solidarité, les programmes gérés par l'A.D.S et les actions provenant de la délibération de l'A.P.W ;
- Action décentralisée, menée par les communes sur la base de la délibération communale et des ressources locales.

*N*ous nous attacherons également à présenter, analyser et évaluer le mode d'organisation et de fonctionnement de cette action (sous section 3), ce que nous avons pu déceler à travers les réponses obtenues du questionnaire que nous avons élaboré et adressé à un échantillon de communes. Avant de passer à cette analyse, nous proposons d'abord, une présentation des caractéristiques des collectivités objet de l'étude.

Sous section (1) : présentation du cadre de l'analyse

Pour une meilleure compréhension des résultats de l'enquête de terrain, nous avons estimé utile de procéder à une présentation préalable des caractéristiques générales des collectivités étudiées, tout en s'appuyant sur les données sociales.

I – Définition du terrain d'étude :

*N*otre terrain d'étude se focalise sur l'action sociale de la Wilaya de Tizi-Ouzou (action déconcentrée et action décentralisée) et l'action sociale des 22 communes, composantes de notre échantillon. Les caractéristiques générales des collectivités, objet de notre étude, se présentent comme suit :

I -1 : caractéristiques générales de la Wilaya de Tizi-Ouzou :

La Wilaya de Tizi-Ouzou est généralement connue, d'abord, pour son relief géographique montagneux : chaînes côtières et son prolongement oriental ; le massif central situé entre l'Oued Sébaou et la dépression de Draa El Mizan ; et la très haute montagne allant de la limite du massif central jusqu'aux frontières avec Bouira et Bejaïa. Elle s'étend sur une superficie de **2 957,93 Km^2** et comprend une population estimée (en

2006) à **1 269 912** habitants, soit une densité de **429 Hb/Km²**[1]. Les communes de la Wilaya sont potentiellement pauvres. Selon la carte de la pauvreté en Algérie, 76,11% sont en situation de pauvreté du ratio de richesse, dont une, classée très pauvre[2]. Les ressources totales de la Wilaya pour l'année 2006 étaient de **1 291 910 714 DA** soit un ratio par habitant de **1 017, 32 DA**.

Les indicateurs de l'emploi pour l'année 2006 se présentent comme suit :

- Population active **: 348 850**
- Taux d'activité **: 42%**
- Population occupée **: 259 544**
- Taux d'occupation **: 74,4%**
- Population en chômage : **89 306**
- Taux de chômage : **25,6%**

I- 2 : caractéristiques des communes de l'échantillon et justification du choix :

Afin de définir l'échantillon de communes à enquêter, nous avons procédé dans un premier lieu à l'analyse des caractéristiques générales des communes de la Wilaya de Tizi-Ouzou, notamment :

- Population ;
- Situation géographique ;
- Ratio de richesse ;
- Degré de développement ;
- Population handicapée ;
- Ménages démunis ;
- Et autres catégories de population en besoin de protection sociale.

C'est ainsi que nous avons réalisé dans cette première phase, le tableau en annexe (N°03) qui nous a servi, dans une seconde phase, à faire la classification des communes (par ordre décroissant) selon le pourcentage de population en besoin de protection sociale par rapport à la population totale. Nous avons regroupé, dans le cadre des personnes en besoin de protection sociale les catégories suivantes :

- Population handicapée ;
- Personnes démunies non assurés sociaux ;
- Malades chroniques de plus de 18 ans, sans revenus ;
- Personnes en détresse (Sans Domicile Fixe, personnes âgées sans revenu et sans soutien familial, jeunes en danger moral de 6 à 18 ans, femmes en détresse).

Nous avons obtenu les résultats suivants :

[1] Annuaire de la Wilaya de Tizi-Ouzou, D.P.A.T, (2006).
[2] Carte de pauvreté en Algérie, P.N.U.D, 2001.

Tableau n°29: Classement des communes de la Wilaya de Tizi-Ouzou selon le pourcentage de population en besoin de protection sociale.

Communes et **D**aïras	**%** de pop. en B.P.S	**C**lassement	**C**ommunes et **D**aïras	**%** de pop. En B.P.S	**C**lassement
Tizi-Ouzou	5,17%	54	Azeffoun	2,04%	67
Moy. Daïra	**5,17%**	**21**	Aghribs	9,64%	27
A.E. Hammam	11,27%	19	Akerrou	6,63%	48
Akbil	15,67%	7	Ait Chafaa	8,42%	37
Abi Youcef	6 ,95%	47	**Moy. Daïra**	**6,68%**	**18**
Ait Yahia	9,06%	31	Béni Douala	19,18%	2
Moy. Daïra	**10,73%**	**5**	Ait Mahmoud	8,56%	36
Azazga	6,17%	50	Béni Aissi	8,30%	38
Freha	4,12%	62	Béni Z'menzer	13,22%	13
Ifigha	16,90%	5	**Moy. Daïra**	**12, 31%**	**3**
Zekri	9,70%	26	Béni Yenni	5,15%	56
Yakourene	5,61%	51	Iboudrarène	9%	33
Moy. Daïra	**8,5%**	**11**	Yataféne	7,10%	45
Boghni	4,18%	61	**Moy. Daïra**	**7,08%**	**17**
Assi Youcef	4,83%	59	Makouda	8,94%	34
Bounouh	5,16%	55	Boudjima	3,39%	65
Mechtras	16,21%	6	**Moy. Daïra**	**6,16%**	**19**
Moy. Daïra	**7,59%**	**15**	Mekla	9,08%	30
Bouzguene	7,94%	40	Ait Khellili	13,39%	12
Beni Zikki	9,92%	25	Souama	12,10%	15
Illoula Oumalou	7,07%	46	**Moy. Daïra**	**11,52%**	**4**
Idjeur	7,51%	42	Ouacifs	14,25%	10
Moy. Daïra	**8,11%**	**14**	A. Boumahdi	23,41%	1
D. B. Khedda	9,60%	29	Ait Toudert	8,20%	39
Sidi Namane	9,62%	28	**Moy. Daïra**	**15,28**	**1**
Tadmait	5,13%	57	Ouadhias	11,14%	22
Tirmitine	9,05%	32	Ait Bouaddou	11,22%	21
Moy. Daïra	**8,35%**	**13**	Tizi N'tleta	12,51%	14
D.E.Mizan	10,84%	23	A. Gueghrane	5,42%	52
Ain Zaouia	3,58%	63	**Moy. Daïra**	**10,07%**	**8**
Frikat	8,70%	35	Ouaguenoun	17,56%	3
A.Y.Moussa	17,20%	4	A .A. Mimoun	11,99%	16
Moy. Daïra	**10,08%**	**7**	Timizart	10,46%	24
L.N.Irathen	7,25%	44	**Moy. Daïra**	**13,33%**	**2**
Ait Agouacha	15,25%	8	Tigzirt	13,50%	11
Irdjen	7,52%	41	Iflisen	6,24%	42
Moy. Daïra	**10%**	**9**	Mizrana	7,38%	43
Iferhounene	4,70%	60	**Moy. Daïra**	**9,03%**	**10**
Illilten	14,62%	9	Tizi Ghinnif	**11,62%**	**17**
Imsouhal	11,24%	20	M'kira	**5,34%**	**53**
Moy. Daïra	**10,18%**	**6**	**Moy. Daïra**	**8,48%**	**12**
Maatkas	3,42%	64	Tizi Rached	2,94%	66
S.E.Tnine	5,09%	58	Ait Oumalou	11,50%	18
Moy. Daïra	**4,25%**	**20**	**Moy. Daïra**	**7,22%**	**16**

Source : calculs personnels effectués à partir des données (DPAT, DAS)

D'un autre côté, afin de nous aider à définir l'échantillon de communes, le plus représentatif, nous avons regroupé les communes de la Wilaya de Tizi-Ouzou en plusieurs groupes. Nous avons ainsi élaboré une matrice à deux entrées, en faisant croiser les deux facteurs : degré de développement et Taux de Population en Besoin de Protection Sociale (voir le tableau N° 30). Les résultats obtenus par cette répartition, nous ont montré que :

- 50,74% des communes de la Wilaya de Tizi-Ouzou enregistrent un Taux de Population en Besoin de Protection Sociale allant de 5 à 10%, dont 58% sont des communes les moins développées de la Wilaya (dernier rang de développement) ;

- En deuxième lieu, nous retrouvons les communes à un Taux de Population en Besoin de Protection Sociale allant de 10 à 15% qui représente 22,38% des communes de la Wilaya, dont 53,33% sont des communes classées au cinquième rang de développement ;

- Les communes ayant un Taux de Population en Besoin de Protection Sociale allant de 0 à 5% représentent 13 ,43% des communes de la Wilaya et celles ayant un taux supérieur ou égal à 15% représentent, elles aussi 13,43% des communes dont 66,66% sont des communes classées au cinquième rang de développement ;

- Ainsi, nous avons constaté une certaine relation entre l'importance du Taux de Population en Besoin de Protection Sociale et le degré de développement, sauf pour quelques communes. D'ailleurs, pour les communes classées au cinquième rang de développement, seule la commune d'Assi Youcef compte un Taux de Population en Besoin de Protection Sociale inférieur à 5% et pour les communes de premier rang de développement, seule la commune de Draa El Mizan compte un Taux de Population en Besoin de Protection Sociale supérieur à 10%.

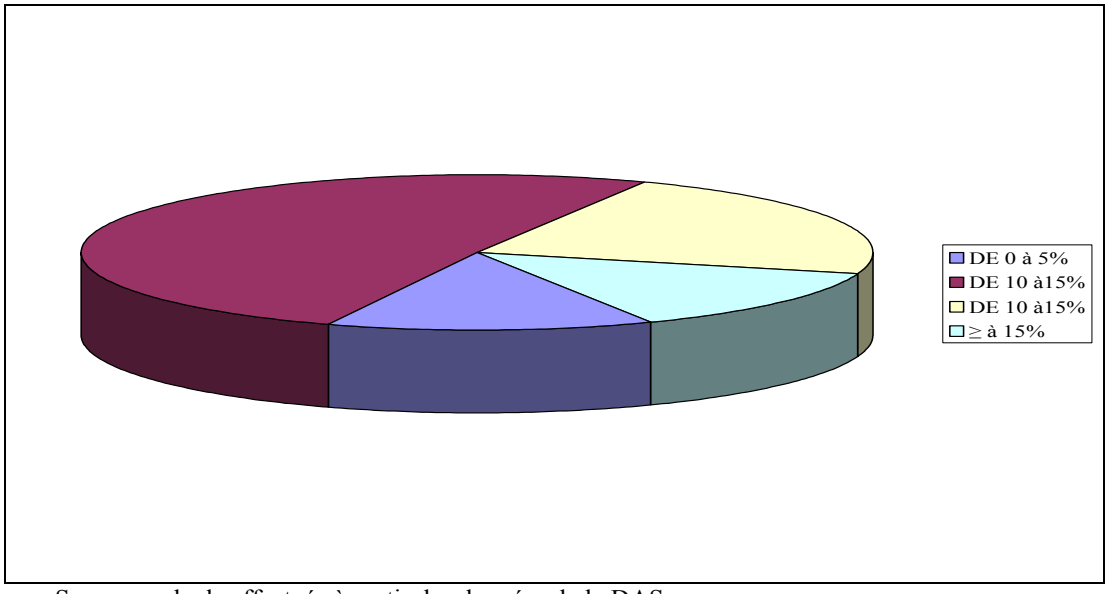
Globalement, la moyenne du Taux de Population en Besoin de Protection Sociale, pour la Wilaya de Tizi-Ouzou, est de 9,05%. Un taux assez important, nécessitant une mobilisation importante de ressources et d'actions pour y répondre et ne pas laisser ces populations pour compte.

A partir de ce tableau, nous avons sélectionné, dans chaque groupe, un nombre donné de communes correspondant à un tiers des communes du groupe, tout en optant pour un choix respectant la représentativité territoriale, selon la situation géographique, que nous avons modulée à notre manière, car la classement fait par la D.P.A.T ne correspondait pas parfaitement au véritable relief géographique de la région. Il ignorait notamment les zones de piémont et le classement de quelques communes n'était pas équivalent à leur situation réelle. C'est ainsi que nous avons inséré la zone de piémonts et changé la position de quelques communes. Le taux de représentativité, selon la situation géographique, est entre 40 et 60% pour chaque zone. Nous avons également veillé à ce que dans notre choix de l'échantillon de communes soient aussi intégrées les communes où les premières poches

de pauvreté ont été identifiées, tel que nous l'avons signalé dans le tableau ci-dessus. A la fin du travail, nous avons obtenu l'échantillon suivant : (voir tableau n° 30).

La représentation graphique des communes de la Wilaya de Tizi-Ouzou, selon le pourcentage de population en besoin de protection sociale, se présente comme suit :

Graphique n° 04 : Répartition des communes de la Wilaya de Tizi-Ouzou selon le pourcentage de Population en Besoin de Protection Sociale



Source : calculs effectués à partir des données de la DAS

Tableau n° 30 : La répartition des commues de la Wilaya de Tizi-Ouzou, selon le degré de développement et le taux de population en besoin de protection sociale.

Degrés de dév° / T.P.B.P.S	1er Rang	2ème	3ème	4ème	5ème
De 0 à 5%	- Fréha - Boghni - Tizi Rached	- Azeffoun	- Ain Zaouia	- Iferhounen - Maatkas - Boudjima	- Assi Youcef
De 5 à10%	- Azazga - Tizi Ouzou - D.B. Khedda - Tadmait	- L.N.Irathen - Irdjen - Mekla	- Yakouréne - Sidi Namane - Makouda	-Beni Aissi - Beni Yenni - Bouzguene - Tirmitine	- Abi Youcef - Beni Zikki - Ait Yahia - Illoula - Zekri - Idjeur - Frikat - Aghribs - Mizrana - M'kira - Akerrou - S.E.T'nine - Ait Chafaa - A. Toudert - Ait Mahmoud - Iboudraene - Iflissen - Bounouh - Yatafene - Agouni Gueghrane
De 10 à 15%	- Draa El Mizan	- Oudhias - Tigzirt	- A. E. Hammam - Imsouhal - Tizi Ghennif	- Ouacifs	- Beni Z'menzer - Tizi N'tleta - Ait Khellili - A.A. Mimoun - Souamaa - Ait Bouaddou
≥ 15%				- Beni Douala - Mechtras - Ouaguenoun	- Akbil - Ifigha - Ait Yahia Moussa - Ait Agouacha - Illilten - Ait Boumahdi

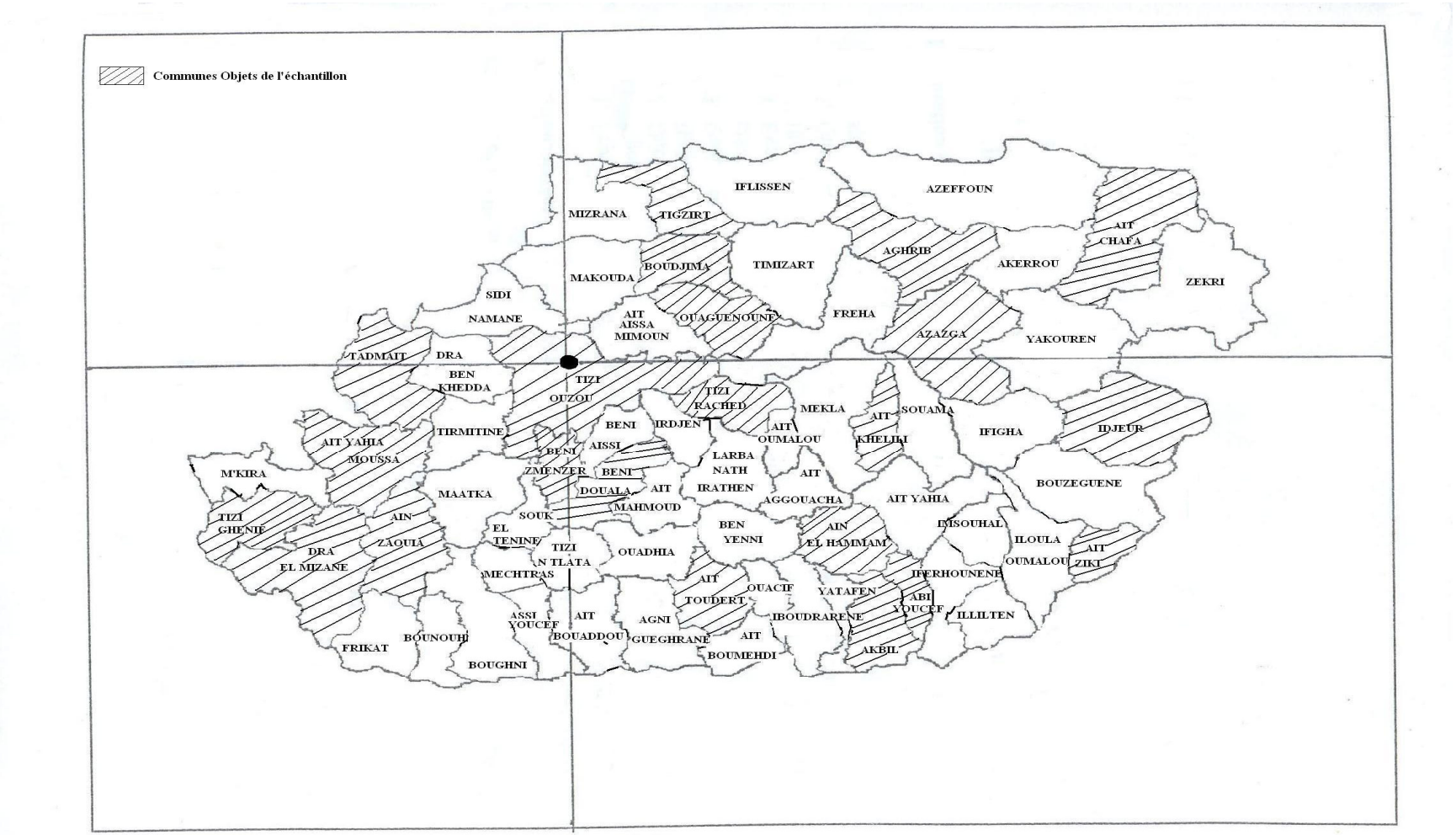
Source : données DAS et DPAT+calculs personnels

Tableau n° 31: Échantillon de communes réparties selon leur situation géographique

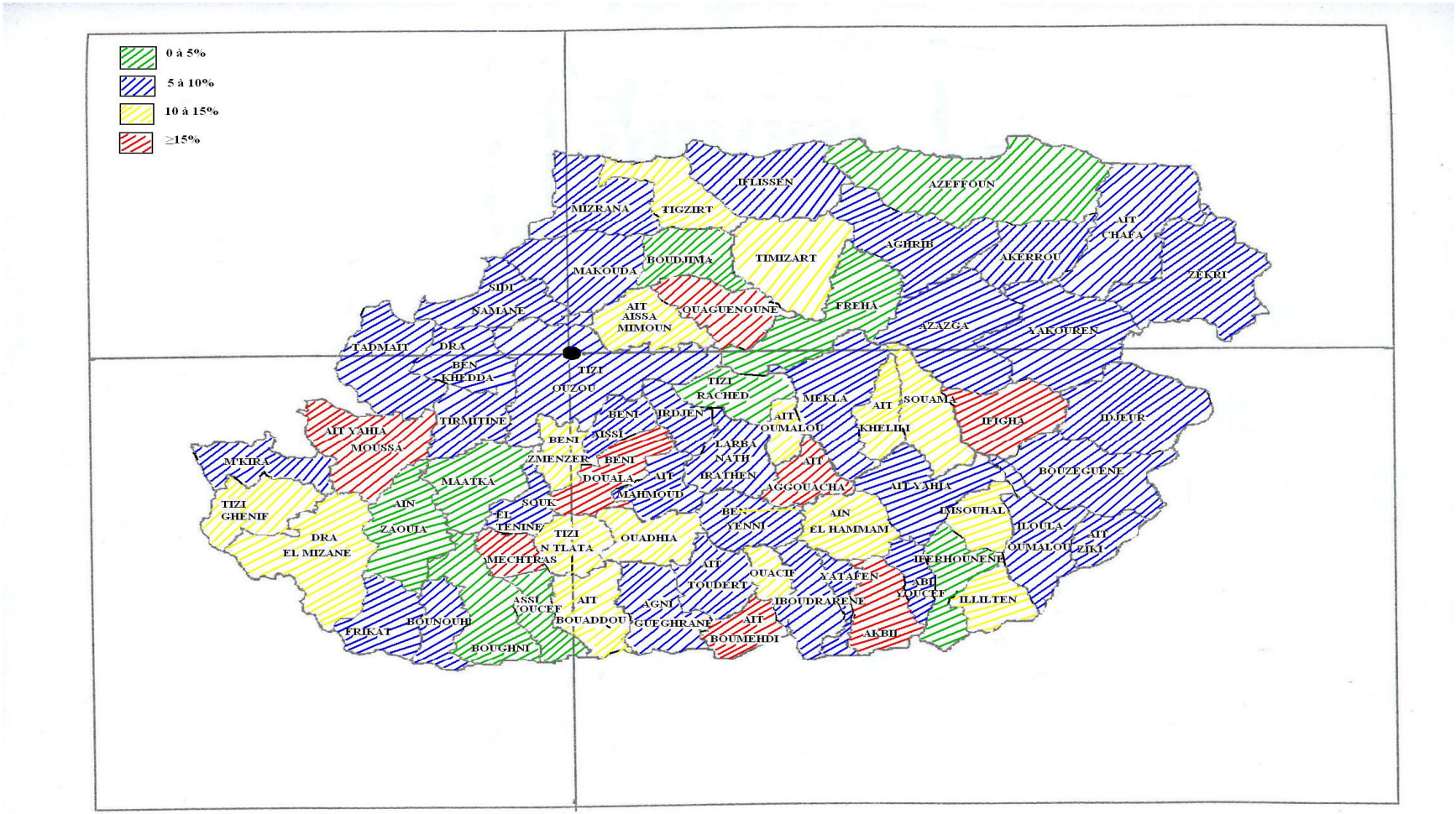
Zone géographique	Répartition des communes
Côtière	Tgzirt, Ait Chafaa
Arrière pays côtier	Aghribs, Boujima
Vallée du sébaou	Tizi Rached, Tizi Ouzou, Azazga Ouaguenoun
Dépression de Draa El Mizan	Ain Zaouïa, Draa El Mizan Tizi Ghennif
Zone de piémonts	Ait Oumalou, Ait Yahia Moussa Beni Douala
La haute montagne (massif KABYLE)	Abi Youcef, Idjeur Ait Toudert, Ain El Hammam Beni Z'menzer, Ait Khellili.
La très haute montagne (Djurdjura)	Ait Zikki, Akbil

Source : fait par l'auteur.

Pour avoir une idée plus claire sur la répartition géographique de cet échantillon et de la répartition des communes de la Wilaya de Tizi-Ouzou, selon le Taux de Population en Besoin de Protection Sociale, nous avons opté pour une représentation cartographique : respectivement (carte n°01) et (carte n° 02).



Carte N°1 : Répartition géographique des communes objets de l'échantillon



Carte N° 2 : Représentation géographique des communes selon le taux de population en besoin de protection sociale.

II – Quelques données sociales sur la Wilaya de Tizi-Ouzou

En se basant sur les résultats obtenus dans le cadre de la réalisation de la carte sociale de la Wilaya de Tizi-Ouzou, nous présenterons ci-dessous, les catégories de population recensées comme étant en besoin de protection sociale et les localités où les premières poches de pauvreté ont été identifiées.

II-1 : Besoins exprimés par les populations recensées :

Nous avons procédé au classement de ces besoins selon l'aide appropriée, à fournir. En se basant sur la carte sociale de la Wilaya de Tizi-Ouzou réalisée en 2007, nous avons obtenu les résultats suivants :

A) aides et pensions : les populations en besoin d'aide et de pension recensées par la carte sociale se présente comme suit :

1- filet social : Le nombre d'handicapés en besoin de pension est de **15 358** personnes dont uniquement **23,46%** sont pris en charge. Les malades chroniques de plus de 18 ans, sans revenus, sont de **13 262** malades dont **15,41%** sont pris en charge.

2- carte de démunis : cette carte donne, à ces populations, l'accès aux soins gratuits. Les cas recensés concernés par cette carte sont de **63 801** cas dont uniquement **5,27%** sont pris en charge.

3- solidarité de l'Etat : Les besoins sont répartis comme suit :

a- solidarité ramadhan (colis alimentaires) : **22 053** dont **59,14%** pris en charge.

b- solidarité scolaire (trousseaux scolaires) : **58 585** dont **58,97%** pris en charge.

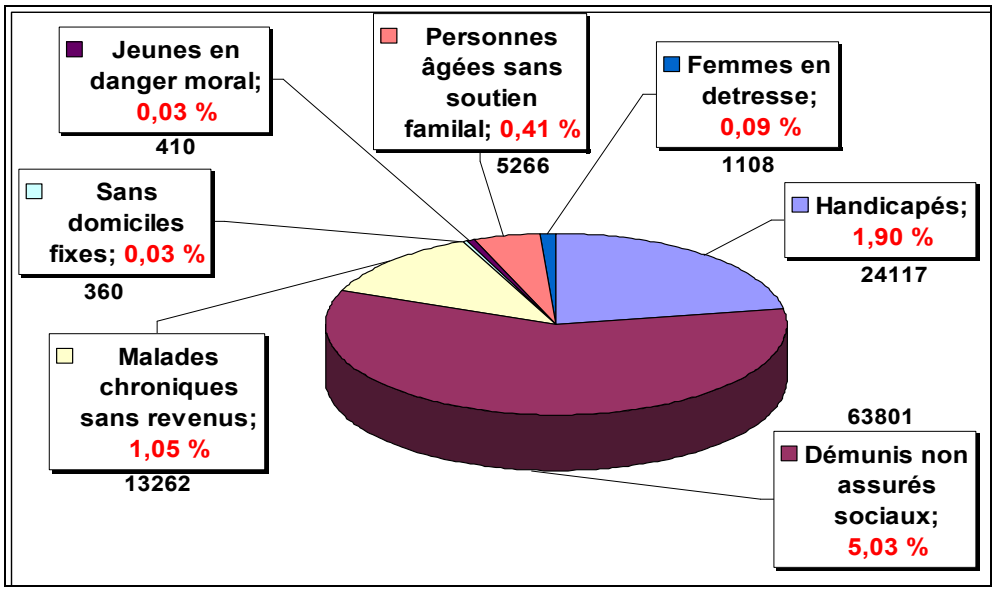
B) prise en charge institutionnelle : Elle concerne la prise en charge dans des établissements d'éducation et d'insertion spécialisés des handicapés, notamment la catégorie des enfants. Le nombre de population concernée s'élève à **11 333** personnes dont uniquement **2%** sont pris en charge dans les établissements spécialisés de la Wilaya.

S'ajoutent à ces catégories, les personnes exprimant les besoins suivants :

- **Enfance mal traitée : 410** dont **76,34%** sont en instance de prise en charge ;
- **Personnes en détresse : 1 468** dont **96,32%** sont en instance de prise en charge.

La présentation graphique de la répartition de la population en besoin de protection sociale et leur pourcentage par rapport à la population totale de la Wilaya, se présentent comme suit :

Graphique n°05 : Représentation des différentes catégories de populations en besoin de protection sociale recensées par rapport à la population de la wilaya.



Source : calculs effectués à partir des données de la DAS

Dans tous les besoins exprimés, le pourcentage de population, qui attend une prise en charge est très important. Les défaillances en matière de protection sociale semblent très claires. Il nous reste, donc, à vérifier plus profondément ces insuffisances dans l'analyse ci-après de l'évolution, de l'organisation et du fonctionnement de l'action sociale au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou.

II-2 : Premières poches de pauvreté identifiées

L'opération d'identification des premières poches de pauvreté dans La wilaya a été confiée, à compter du mois de février 2007, dans le cadre de l'établissement de la carte sociale de la Wilaya, aux deux cellules de proximité de la wilaya, composées d'équipes pluridisciplinaires (médecins, psychologues, sociologues, assistantes sociales) en collaboration avec les services sociaux des daïras et des communes ainsi que le mouvement associatif.

Cette mission d'établissement de la carte sociale de la Wilaya a été confiée à la DAS dans le cadre des dispositions du Décret Exécutif n° 96-471 (article 03). La première enquête de ce type réalisée, au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou, est celle de 2007. Elle a contribué au :

- Meilleur ciblage des populations à prendre en charge ;

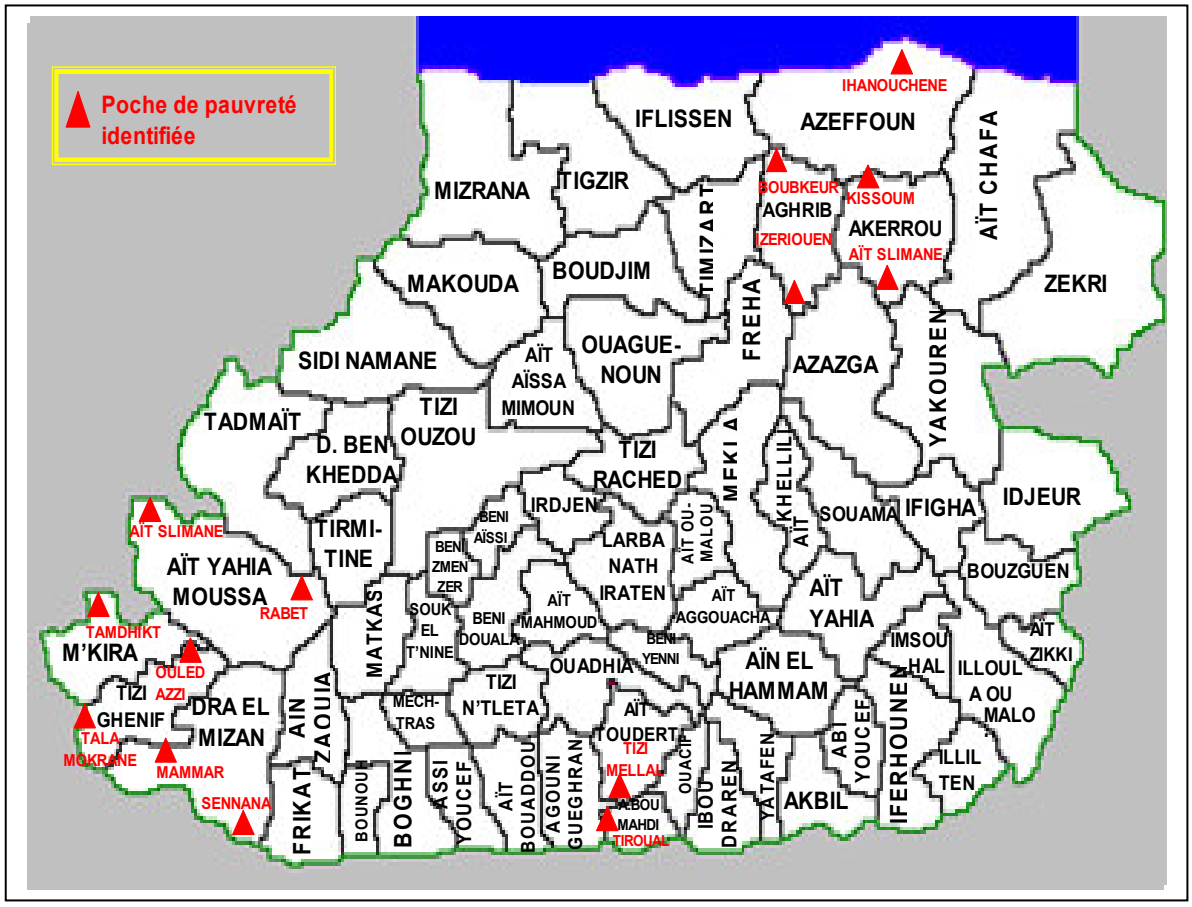
- Renseignement des pouvoirs publics quant aux moyens à mettre en œuvre pour répondre à cette demande de protection sociale.

Les résultats de l'enquête peuvent présenter des limites compte tenue de la méthodologie utilisée qui s'est basée beaucoup plus sur des renseignements au niveau des comités de villages plus que sur le contact direct avec la population. Tout de même, les résultats donnent une idée de la demande de protection sociale. Elle demeure une action très intéressante et importante pour l'orientation de l'action sociale locale. Elle doit être développée sous réserve de réviser la démarche d'enquête.

L'identification des poches de pauvreté s'est basée sur les indices suivants :

1. Nombre important de familles démunies ;
2. Existence d'habitations précaires ;
3. Absence ou faible taux de raccordement aux différents réseaux (A.E.P Assainissement, électrification, etc.) ;
4. Enclavement du site ;
5. Indisponibilité d'équipements publics de base (unités de soins, établissements scolaires et de formation). Les résultats ont donné lieu aux premières poches suivantes (voir carte ci-dessous) :

<u>Carte n°03</u> : Premières poches de pauvreté de la Wilaya de Tizi-Ouzou



Source : Carte sociale de la Wilaya de Tizi-Ouzou, DAS, 2007.

*V*oilà donc quelques caractéristiques de la situation sociale dans la Wilaya de Tizi-Ouzou. En mettant en relation ces données avec le contenu et la consistance physique des actions sociales mises en œuvre, nous pouvons mesurer le degré de réponse, qui nous permettra d'évaluer, par les chiffres, l'efficacité de ces mesures.

Sous section (2) : Etude de l'efficacité de l'action sociale niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou à travers la consistance et le contenu de l'action

L'analyse de la consistance de l'action sociale mise en œuvre dans la Wilaya de Tizi-Ouzou se basera sur :

- Pour l'action sectorielle, sur l'évolution financière des dispositifs et du nombre de bénéficiaires ;
- Pour l'action décentralisée de la Wilaya, sur les dépenses de solidarité et leur orientation ;
-Pour l'action locale ou communale, sur la place de l'action sociale dans le budget communal et les types d'actions menées.

*N*ous nous intéresserons également à l'étude des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de cette action.

I- Evolution de l'action sociale déconcentrée au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou :

*N*ous allons présenter ci-dessous les données statistiques répondant à l'évolution des dispositifs d'action sociale mis en œuvre dans la Wilaya de Tizi-Ouzou, par la Direction de Wilaya de l'Action Sociale en étroite collaboration avec les communes. Cette présentation nous permettra de vérifier, à la fois, l'importance de cette action et dans l'analyse de sa mise en œuvre, l'identification des limites qu'elle porte.

I-1 : Le du dispositif « filet social » :

*C*e dispositif comprend deux types d'aide : l'A.F.S (Allocation forfaitaire de Solidarité) et l'I.A.I.G (Indemnité pour Activité d'intérêt général). L'évolution de ce dispositif, en termes de nombre des bénéficiaires et de dépenses engagées se présente comme suit :

Tableau n° 32: Evolution du Filet social selon le nombre de bénéficiaires (1999-2007).

Années / Prestations	1999	2001	2003	2005	2007
(AFS)	13.927	15.140	17.447	19.192	19.150
(IAIG)	2.279	4.852	5.520	5.758	6.085

Source : Bilans D.A.S de la Wilaya de Tizi-Ouzou année : 1999-2001-2003-2005-2007.

Tableau n° 33: Evolution du filet social en matière de dépenses (en DA)

	1990	2001	2003	2005	2007
AFS et IAIG	**250.420.517,50**	**278.750.517,00**	**398.435.132,00**	**462.602.705,78**	**458.274.275,00**

Source : Bilans D.A.S de la Wilaya de Tizi-Ouzou, années : 1999-2001-2003-2005-2007.

Ce que nous pouvons remarquer à partir des données ci-dessus, c'est la concentration de l'aide sur l'aide à l'emploi d'attente, ou dans un langage moins officiel « provisoire ». Les augmentations sont très importantes dans le nombre de bénéficiaires de l'AFS et de l'IAIG et sont très parlantes par rapport à l'idée du retour de l'Etat dans la sphère sociale. Le nombre de bénéficiaires de l'AFS a augmenté de **37,50%** de 1999 à 2007 et le nombre de bénéficiaires de l'IAIG a augmenté d'un taux de **167%** entre 1999 à 2007. C'est ainsi, que les dépenses en matière de filet social ont elles aussi, presque doublé en enregistrant un taux d'augmentation de **83%,** en six ans. La problématique qui se pose ici, c'est que malgré l'importance du budget consacré pour le programme du filet social, l'emploi créé dans ce cadre est provisoire et précaire. Le montant des indemnités, versées au profit des bénéficiaires, est médiocre ; il varie entre **2.100,00DA** à **4.200,00DA** pour les chefs de chantiers IAIG qui sont au nombre de **80** pour toute la Wilaya. Le second problème, que pose ce dispositif, est celui de l'insuffisance du quota réservé pour la Wilaya : au titre de l'exercice 2007, **5.360** handicapés et **2010** malades chroniques éligibles sont en attente de prise en charge. Une affectation de **22 972** postes AFS est nécessaire pour répondre à la demande exprimée[1]. Autre problème signalé également par les services de la D.A.S est celui du non respect des délais réglementaires concernant la remise des listes de paiement par certaines communes. Enfin l'affectation des bénéficiaires de l'IAIG se fait plus pour des tâches administratives que pour des chantiers d'intérêt général, normalement prévus par le texte de création.

I-2 : Aide aux personnes handicapées :

Les aides sociales dirigées vers la population handicapée sont financées par l'Etat. Elles portent sur les actions suivantes :

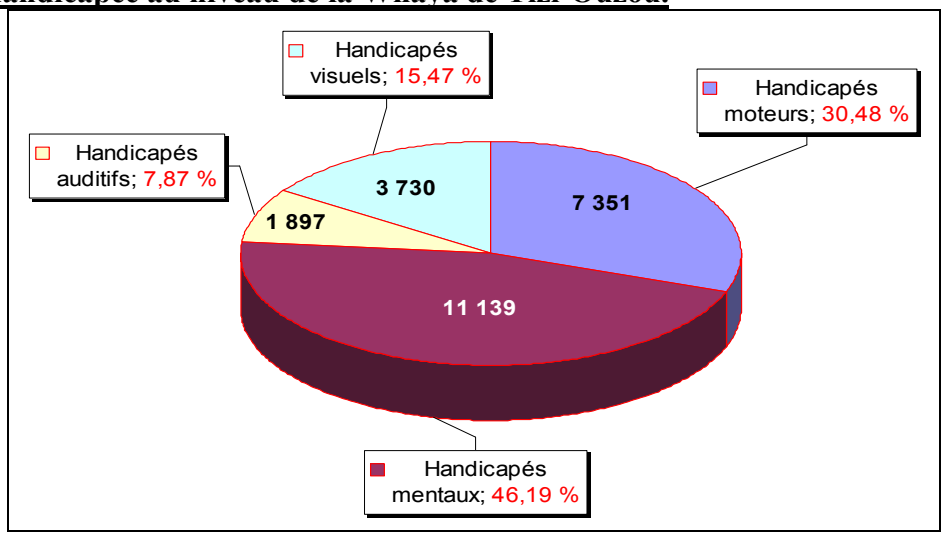
- Attribution d'une allocation financière de 4.000,00 DA aux handicapés à 100% ;
- Couverture sociale auprès de la CNAS ;

[1] Selon les estimations de la carte sociale de la Wilaya de Tizi-Ouzou, DAS, 2007.

- Exonération de l'IRG pour les handicapés salariés dont le revenu mensuel brut est égal ou inférieure à 15.000DA ;
- Gratuité des transports publics pour les non voyants ;
- Bonification de 15 points pour les handicapés à 100% dans le cadre de l'accès au logement social participatif.

Le nombre et la répartition des personnes handicapées au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou, se présente comme suit :

Graphique n° 06 : Représentation des différents types d'handicap par rapport à la population handicapée au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou.



Source : calculs effectués à partir des données de la DAS.

Tableau n° 34 : Evolution de la pension pour Handicapés 100% (1999-2007)

Année	1999	2001	2003	2005	2007
Nbr. de bénéficiaires	3.678	3.638	4.215	4.732	6.375
Total des dépenses (en DA)	215.195.000,00	140.000.000,00	121.500.000,00	170.352.000,00	242.782.000,00

Source : Bilans D.A.S de la Wilaya de Tizi-Ouzou année : 1999-2001-2003-2005-2007.

L'augmentation du nombre de bénéficiaires de cette allocation est estimée à **78%** mais parallèlement, le nombre de population, en attente de prise en charge, est très important. Il représente selon les données de la carte sociale de la Wilaya de Tizi-Ouzou **76,53%**. Cette aide est, aussi, d'un montant faible qui ne peut suffire pour la subvention des besoins de ces personnes handicapées à 100%. Néanmoins, l'avantage de cette pension demeure dans la couverture sociale offerte à ces bénéficiaires.

L'encaissement de cette aide au niveau des communes ne se fait pas dans les délais réglementaires, notamment pour les quatre premiers mois de l'année, car il faut attendre les

dotations budgétaires. D'où la manifestation d'un sentiment de non satisfaction de la part des bénéficiaires[1]. Les bénéficiaires de cette pension ouvrent également droit à un ensemble important d'aide et d'avantage sociaux, mais selon nos investigations, ils ne sont pas parfaitement informés de leurs droits. Le personnel communal ne veille pas convenablement à l'accomplissement de cette tâche[2].

L*a* prise en charge des personnes handicapées, dans les structures spécialisées est, elle aussi, très limitée. Le tableau ci-dessous nous donne une idée sur la capacité d'accueil de ces établissements :

Tableau n° 35: Infrastructures sociales au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou.

Nature de l'infrastructure	Nombre	Capacité d'accueil théorique	Effectif	Localisation
Ecole pour jeunes aveugles et sourds-muets	01	220	99 sourd-muet et 37 non voyant	TO/BOUKHALFA
Centre médico-pédagogique	01	100	90	//
Centre spécialisé de rééducation	01	120	44	//
Foyer pour enfants assistés	01	48	30	//
Foyer pour personnes âgées et handicapées	01	120	80	//
Service d'Observation et d'Education en Milieu Ouvert.	01	/	83	//
Total Wilaya	05	608	463	//

Source: Bilan d'activité de la D.A.S de la Wilaya de Tizi-Ouzou.

L*e* tableau ci-dessus montre, encore une fois, la faible capacité de prise en charge des handicapés. Si le nombre d'handicapés que compte la Wilaya est de 24 117 et la capacité d'accueil des établissements spécialisés est de 608 places, alors le déficit est très visible. Même les places théoriquement disponibles, elles ne sont pas parfaitement exploitées. Ce problème d'exploitation est dû, selon notre analyse, à la localisation de ces établissements dans leur totalité au niveau du chef lieu de la Wilaya ; le déplacement des handicapés des

[1] Une non satisfaction que nous avons conclu lors de nos entretiens avec les concernés durant notre passage au niveau de la DAS.
[2] Conclusion tirée dans le cadre des entretiens que nous avons réalisés au niveau de la DAS et des BCAS.

autres localités étant difficile. Des projets pour la réalisation de ce type d'établissement sont en cours d'étude mais aucun n'est réalisé.

I-3 : Dispositifs d'insertion et de promotion de l'emploi :

*N*otre analyse se basera, pour l'étude de ces dispositifs, sur l'évolution des emplois créés et du nombre de bénéficiaires.

A- Les Emplois Salariés d'Initiative Locale (ESIL) :

*L*a mise en œuvre de ce programme est assurée par la Direction de Wilaya de l'Emploi en collaboration avec les communes. Ce dispositif présente au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou les mêmes limites que celles que nous avons présentées au chapitre III de ce travail ; à savoir le manque de quotas et le faible taux de permanisation. Lors de notre enquête, nous avons remarqué, que les personnes concernées par ce dispositif, bénéficiaient de renouvellement de leurs contrats pour des durées très longues, allant jusqu'à dix ans pour certains cas. C'est ainsi que des opérations d'assainissement et de radiation des personnes occupées dans le cadre de l'ESIL pour une période supérieure à trois ans et l'âge des personnes éligibles, a été ramené à 30 ans, au lieu de 40 ans.

Tableau n°36 : Evolution du nombre d'emplois créés dans le cadre du dispositif ESIL au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou.

Année	1999	2001	2003	2006
Nbr. D'emplois créés par an	6 597	8 778	6 499	3 777

Source : Nos recoupements à partir des annuaires statistiques de l'emploi, W.de Tizi-Ouzou.

*L*e cumul des emplois créés, dans le cadre de ce dispositif, de 1990 au 31/12/2006, donne lieu à **126 750** emplois. L'évolution de ces emplois est marquée par deux périodes ; une augmentation de **33,06%** puis une baisse très significative de **56,97%** de 2001 à 2006.

B- Les Travaux d'Utilité Publique à Haute Intensité de Main d'œuvre (TUP-HIMO):

L'évolution des emplois créés par ce dispositif, se présente comme suit :

Tableau n°37 : Evolution du nombre d'emplois créés dans le cadre du dispositif TUP-HIMO au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou.

Année	1999	2001	2003	2006
Nbr. d'emplois créés	7 654	3 745	4 457	8 328

Source : Nos recoupements à partir des annuaires statistiques de l'emploi, W.de Tizi-Ouzou.

L'évolution de ce dispositif est aussi marquée par deus phases : une baisse de **51,07%** entre1999 et 2001, puis une augmentation significative de **122%** entre 2001 et 2006. Les chantiers, initiés au niveau de la Wilaya, concernent essentiellement l'hydraulique, l'entretien des infrastructures collectives et les travaux publics ; dans une moindre mesure, le secteur de l'environnement et des forêts.

Les emplois créés dans le cadre des TUP-HIMO, s'inscrivent également dans le cadre de l'opération « blanche-Algérie », instituée dans le cadre de la convention conclue entre le Ministère de l'emploi et de la solidarité nationale et le Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement. L'opération « blanche-Algérie » vise l'intégration socioprofessionnelle des jeunes chômeurs, par la création de micros entreprises spécialisées dans le cadre de ce projet, d'une part, et la protection de l'environnement, d'autre part.

Tableau n° 38 : Evolution des projets «blanche-Algérie » au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou.

Exercice	Nbr.de communes	Nbr. de projets	Coût global en (DA)	Emplois crées
2005	**7**	**24**	**33.600.000,00**	**168**
2006	**3**	**7**	**9.800.000,00**	**49**
2007	**15**	**23**	**56.700.000,00**	**/**
Totaux	**25**	**54**	**100.100.000,00**	**217**

Source : Nos recoupements à partir des bilans d'activités de la DAS de la Wilaya de Tizi-Ouzou.

L'opération « blanche-Algérie » n'a pas connu un grand succès à cause des contraintes financières auxquelles sont soumis les tâcherons, notamment l'obligation de régler les cotisations CNAS et CASNOS avant l'achèvement des travaux et leur facturation. Alors, les tâcherons sont tenus de débourser une somme de 35 000 DA pour honorer ces obligations. Leur situation de chômeur jusque là, rend difficile la mission de se procurer une telle somme d'argent[1]. Nous avons enregistré, également, l'absence d'accompagnement technique des ces tâcherons et aussi en matière de délivrance de la carte d'artisan, de la carte fiscale et des déclarations parafiscales.

C- Les contrats de pré-emplois (CPE) :

Ce dispositif, lancé au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou depuis 1998, a connu un cumul d'emplois créés de 1999 au 31/12/2006 qui s'élève à **6 253** emplois. Ce dispositif présente des limites, du point de vue, de la permanisation qui présente un taux très faible. Nous avons remarqué, que la plupart des bénéficiaires de ce dispositif, se réinscrivent en liste

[1] Contrainte exprimée par les tâcherons interviewés lors de l'enquête de terrain.

d'attente des ESIL et IAIG après la forclusion de leurs contrats. Ce dispositif est marqué comme pour les deux précédents, par une phase de régression (1999-2003) puis une phase de progression (2003-2006).

Tableau n° 39 : Evolution des emplois créés dans le cadre des CPE

Année	1999	2001	2003	2006
Nbr. D'emplois créés	659	242	170	678

Source : Nos recoupements à partir des annuaires statistiques de l'emploi, W.de Tizi-Ouzou.

D- Le Micro crédit :

Ce dispositif n'a pas connu un développement important à cause des contraintes, notamment au niveau du financement bancaire. C'est ainsi que, les crédits octroyés ont connu des variations assez dispersées de 2000, date de leur lancement à nos jours.

Tableau n° 40 : Evolution des crédits accordés au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou

Année	2000	2001	2002	2003	2006
Nbr. de crédits	10	69	109	01	189

Source : Nos recoupements à partir des annuaires statistiques de l'emploi, W.de Tizi-Ouzou.

I-4 : Autres formes d'actions sociales déconcentrées :

L'action sociale déconcentrée fournie au niveau local, revêt également, d'autres formes dont notamment l'aide à l'enfance en danger moral, placement des enfants sans famille (Kafala), Solidarité Ramadhan…, etc. Le coût des ces aides est loin d'être aussi important que les autres dispositifs présentés ci-dessus. Afin de montrer l'importance de ces formes d'action nous avons repris les données de la D.A.S pour l'année 2007.

- **Enfance privée de famille :** Il s'agit d'enfants abandonnés, âgés de **0** à **6** ans, pris en charge au niveau du foyer pour enfants assistés en vue de leur placement en Kafala. La direction a enregistré la réception de **46** enfants dont **33,** ont été placés en Kafala et **11** ont été repris par leurs mères.
- **Enfance en danger moral :** Il s'agit d'enfants dont la santé, la sécurité, l'éducation ou les conditions de vie sont compromises, ou d'enfants dont le comportement porte atteinte à leur avenir. Ils sont placés par voie judiciaire, pour être suivis, selon le cas, en milieu fermé ou ouvert. Le nombre d'enfants pris en charge, n'est pas précisé dans le bilan de la DAS.
- **Placement en milieu fermé et en milieu ouvert :** Le placement en milieu fermé, consiste en la prise en charge au niveau du centre spécialiste de rééducation.

Durant l'année 2007, **45** enfants âgés de **8** à **18** ans ont été pris en charge, dont **32** scolarisés, **1** en formation professionnelle et **12** bénéficient de cours d'alphabétisation.

L'établissement a assuré :

- ✓ Des cours de soutien pour les enfants scolarisés ;
- ✓ Des cours d'initiation à l'informatique ;
- ✓ L'organisation d'activités manuelles et sportives ;
- ✓ Des consultations et suivis psychologiques.

Le placement en milieu ouvert, consiste en la prise en charge des mineurs au niveau du service d'observation et d'éducation en milieu ouvert (SOEMO), tout en les gardant dans leur milieu naturel ; **127** mineurs sont pris en charge par ce service, à travers les actions suivantes :

- ✓ Enquêtes sociales et suivi psycho éducatif ;
- ✓ Assistance des mineurs auprès des tribunaux et de la sûreté urbaine ;
- ✓ Insertion socioprofessionnelle (apprentissage).

▪ **Personnes âgées et/ou handicapées :** Il s'agit de personnes âgées de plus de **65** ans sans soutien familial et sans ressources, et d'handicapés moteurs âgés de plus de **15** ans, sans soutien familial et sans ressources, et reconnus inaptes au travail et à une rééducation fonctionnelle. Le foyer, pour personnes âgées et/ou handicapées, a abrité pendant l'année 2007, **67** pensionnaires.

▪ **Sans Domiciles Fixes :** Diverses opérations menées en faveur de **65** personnes, en collaboration avec le croissant rouge et l'association « cœur sur la main » : réintégration au sein des familles, dons d'effets vestimentaires, repas chauds...etc. et **6** placés au FPAH. La prise en charge de cette catégorie se trouve contrainte par l'absence de structure appropriée.

▪ **femmes en détresse :** Prise en charge de **45** femmes au niveau du foyer de jeunes filles de Tizi-Ouzou, qui abrite des jeunes filles sans activités, des cas sociaux, des jeunes filles privées de familles, des femmes sans soutien familial ou travailleuses dont l'habitation est éloigné du lieu de travail. Un choix de terrain a été effectué, pour la réalisation d'un foyer d'accueil pour femmes en détresse de **80** places.

▪ **Cellules de proximité :** elles sont au nombre de deux. Installées au niveau des localités d'Azazga et de Béni Douala, leurs missions sont celles définies au chapitre précédent. Cependant, la réalité montre que le nombre d'intervention est très faible et leur champ d'action se limite à l'étude des projets de développement communautaire et à l'enquête dans le cadre de la réalisation de la carte sociale de la Wilaya.

D'autres dispositifs n'ont pas été traités dans le cadre de ce point car ils seront étudiés dans le cadre du point ci-dessous et de la section suivante. Il s'agit des projets de développement communautaire, de l'action associative et des actions de solidarité locale.

II- Consistance et contenu de l'action sociale des C-T de la Wilaya :

Nous allons analyser, ci-dessous, la place de l'action sociale dans le budget décentralisé de la Wilaya de Tizi-Ouzou et dans les budgets des communes, objets de notre échantillon. Nous allons, également, présenter les types d'actions menées par ces collectivités.

II-1 : L'action sociale décentralisée de la Wilaya de Tizi-Ouzou :

Les actions de solidarité menées au niveau de la Wilaya n'ont pas été traitées dans le cadre de la sous section précédente ; elles seront traitées dans le cadre de ce point. Ce choix se justifie par l'étroite relation entre les actions menées par la DAS, quant à ce volet avec les actions de la Wilaya, inscrites dans le cadre du budget décentralisé et de l'initiative locale. Ces actions sont financées, à la fois, dans le cadre des dépenses de l'APW en matière de solidarité, mais aussi par les subventions du Ministère de la solidarité et des dons des particuliers et/ou associations.

Les actions entreprises dans ce cadre se présentent comme suit :

- Assistance sociale aux familles démunies : déplacement des assistantes sociales de la DAS, fourniture de secours financiers et d'aide en denrées alimentaires ;
- Solidarité scolaire : elle se présente sous deux formes ; l'aide financière et/ou en fournitures scolaires pour les enfants démunis : à ce titre 65,67% des enfants recensées par la carte sociale de la Wilaya ont pu être pris en charge dans le cadre de l'allocation de 2 000 DA octroyées à cette catégorie de nécessiteux et aide en denrées alimentaires pour les cantines scolaires ;
- Aide en matériels orthopédiques pour les handicapés ;
- Solidarité pendant le mois de ramadhan : elle se manifeste, de sa part, sous deux formes. L'ouverture des restaurants de « la Rahma » et distribution des colis alimentaires au profit des familles démunies. Ces activités s'organisent, en collaboration, avec les communes, les associations et les comités de villages ;
- Aide d'urgence pour les victimes des catastrophes naturelles : séisme, feu, inondations...etc ;
- Organisation de colonies des vacances et de sortie sur les plages pour les enfants et les familles démunies.

Nous avons souhaité faire une présentation de l'évolution des dépenses en matière de solidarité au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou mais les données que nous avons pu récolter, ne le permettaient pas. Les chiffres n'étaient pas présentés dans tous les cas sous formes de dépenses mais majoritairement sous forme, à titre d'exemple, de nombre de restaurants ouverts, nombre de colonies organisées,...etc. L'estimation, que nous avons calculée pour les dépenses de solidarité pour l'année 2007 au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou, est de **79 359 000,00** DA. La part de la Wilaya dans le financement de cette action, est de **30,24%**.

Pour une meilleure mesure de la place des dépenses de solidarité dans le budget décentralisé, nous présentons ci-dessous l'évolution de ces dépenses, tout en calculant leur pourcentage par rapport aux dépenses de fonctionnement, étant donné qu'elles s'inscrivent dans le cadre de cette section.

Tableau n°41 : Dépenses de fonctionnements et dépenses de solidarité[1] au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou.

Année	Dép. de fonctionnement	Dép. de solidarité
1999	230 270 000,00	7 000 000,00
2001	352 600 000,00	6 000 000,00
2003	376 430 000,00	5 000 000,00
2005	390 000 000,00	19 000 000,00
2007	421 000 000,00	24 000 000,00

Source : DAL, Tizi-Ouzou.

Tableau n°42 : Place de l'action sociale dans le budget de la Wilaya de Tizi-Ouzou.

Année	% Dép. de solidarité
1999	3,03%
2001	1,70%
2003	1,32%
2005	4,87%
2007	5,70%

Source : calculs personnels à partir des données de la DAL.

[1] Nous les avons appelées dépenses de solidarité en se référent à la dénomination de l'article qui les comprend dans le cadre de la nomenclature budgétaire.

Ces données présentées ci-dessus, nous montrent clairement la faible importance des dépenses de solidarité dans le budget de Wilaya. Leur évolution était régressive de 1999 à 2003, puis progressive de 2003 à 2007. Cette augmentation significative de 2003 à 2007, se justifie, notamment, par l'importance de la demande d'aide sociale exprimée au niveau de la Wilaya[1]. Nous avons également remarqué une certaine prise de conscience de la part des élus locaux quant à la nécessité de réhabiliter cette action.

A comparer avec l'action sectorielle, l'action sociale de la Wilaya, s'avère insignifiante et ponctuelle, ce qui valide en partie notre hypothèse de ponctualité de l'action sociale locale. Cependant du point de vue de l'adaptation de l'action avec les besoins locaux, c'est un critère assez satisfait car l'action est fournie à travers un contact direct avec les populations concernées. Enfin, nous devons signaler que la nomenclature budgétaire de la Wilaya rétrécit les options de dépenses d'action sociale à celles de la solidarité : scolaire, ramadhan,...etc. Ces options présentent une contrainte[2] au niveau local quant à la diversification des actions sociales au niveau de la Wilaya.

II-2 : L'action sociale décentralisée des communes de la Wilaya de Tizi-Ouzou :

Afin d'analyser la consistance physique et l'orientation de l'action sociale des communes de la Wilaya de Tizi-Ouzou, nous avons procédé à l'étude des dépenses d'aide sociale, des communes objets de l'échantillon présenté dans la première sous section de ce chapitre. Nous savons que ce choix peut présenter des limites quant à la généralisation des résultats mais essentiellement, il nous permet de tirer les tendances globales des dépenses communales en matière d'action sociale. L'analyse s'est portée sur trois années : 1999, 2003, 2006. L'objectif, derrière ce choix, est celui de cerner le contexte de cette évolution sur huit ans. Nous avons souhaité prolonger l'étude jusqu'en 2007 mais les comptes administratifs n'étaient pas encore établit au moment de notre enquête[3]. Le tableau ci-dessous, nous montre les pourcentages des dépenses d'action sociale par rapport aux dépenses de fonctionnement. Ces pourcentages ont été calculés sur la base des données budgétaires présentées en annexe 04.

[1] Ceci se reflète par le nombre important de demandes d'octroi de matériels orthopédiques, d'aide financière et d'assistance sociale enregistrées au niveau du service de la solidarité de la DAS de Tizi-Ouzou.
[2] Avis personnel, qui a été soutenu par les gestionnaires locaux, chargés de l'élaboration et du suivi du budget de Wilaya.
[3] Nous avons choisi de travailler sur les données des comptes administratifs pour avoir les chiffres selon les réalisations et non pas les prévisions. Ceci est du à l'écart que nous avons enregistré entre les prévisions et les réalisations.

Tableau n° 43 : Place de l'action sociale dans le budget Communal (1999-2003-2006)

Année / Commune	1999	2003	2006
Azazga	6,68%	5,98%	3,46%
Ait Chaffa	0,6%	0,63%	0,88%
Ait Khellili	10¨%	8,33%	8,78%
Beni Zikki	4,03%	3,45%	5,04%
Idjeur	5,04%	8,68%	8,78%
Aghribs	4,08%	3,71%	4,04%
Tizi-Ouzou	1,76%	2,78%	1,99%
Tizi-Rached	4,41%	7,12%	5,37%
Draa El Mizan	4,32%	4,02%	5,33%
Boudjima	4,89%	4,06%	5,04%
Tadmait	6,29%	7,52%	6,57%
Tigzirt	1,09%	0,50%	0,92%
A.E. Hammam	2,03%	1,69%	3,36%
Tizi Ghennif	0,04%	/	/
Beni Z'menzer	6,89%	6,98%	8,78%
Beni Douala	0,60%	1,20%	1,83%
Ait Toudert	4,80%	4%	9,13%
Abi Youcef	6,69%	6,72%	10,31%
A. Y. Moussa	3,56%	4,16%	4,17%
Ain Zaouia	2,48%	2,42%	4,53%
Akbil	3,68%	5,51%	4,40%
Ouaguenoun	1,35%	1,71%	1,72%
Moyenne par an	**3,59%**	**4,24%**	**5,07%**

Source : Etablit par l'auteur sur la base des données budgétaires.

En analysant l'ensemble des données budgétaires de ces communes (voir annexe 04), on remarque la forte augmentation des dépenses de fonctionnement de l'ensemble de ces communes entre 1999 et 2006. Cette augmentation n'est pas due à l'amélioration du revenu des ressources propres de ces communes (produit de la fiscalité locale et du patrimoine

local), mais à l'importance des subventions de l'Etat aux collectivités territoriales, dans le cadre des différents dispositifs de subvention et de péréquation étatique.

La part de l'action sociale dans le budget communale est très limitée comme le démontrent, les pourcentages calculés ci-dessus et la question, qui se pose, s'appuie sur la recherche du pourquoi, de cette faible dépense communale d'aide sociale alors que les lois sur la Wilaya et la Commune, lui confèrent un rôle social majeur.

Les communes étudiées se présentent sous forme de deux groupes. Le premier, concerne les communes dont les dépenses d'action sociale varient entre 3 et 6% des dépenses de fonctionnement et qui peuvent être considérées comme des communes moyennement dépensières en action sociale. Le deuxième groupe, concerne les communes dont les dépenses d'action sociale varient entre 0 et 3% des dépenses de fonctionnement et qui peuvent être considérées comme des communes peu dépensières en matière d'action sociale. Quelques pourcentages supérieurs à 6%, on été enregistrés mais représentent des exceptions.

L'augmentation des dépenses de fonctionnement du fait de l'augmentation des recettes, a conduit, dans la majorité des cas, à une augmentation des dépenses d'action sociale. L'analyse de la relation entre le degré de développement de la commune, le taux de population en besoin de protection sociale et l'importance des dépenses d'action sociale, a donné lieu aux conclusions suivantes :

- Le degré de développement communal dont notamment la richesse communal ne donne pas lieu dans tous les cas à des dépenses d'action sociale importantes par rapport aux dépenses totales. Les communes de Tizi-Ouzou et d'Azazga présentent des pourcentages assez équivalant à ceux des communes beaucoup moins riches et même pauvres ;
- La faiblesse de revenu communal ne se présente pas, également, comme un facteur pour la restriction des dépenses sociales des communes. A titre d'exemple, la commune d'Ait Khellili, qui est classée en dernier rang de développement et qui présente un ratio de richesse communale pauvre, se présente comme la commune la plus dépensière en matière d'action sociale ;
- Nous n'avons enregistré aucune corrélation entre l'importance du taux de population en besoin de protection sociale et la dépense communale d'action sociale. Il y a des communes qui enregistrent des taux très élevés de population en besoin de protection sociale mais leur dépenses d'action sociale restent très restreintes et des communes qui présentent des taux peu élevés de population en besoin de protection sociale mais dont les dépenses d'action sociale sont plus importantes ;

- Enfin, d'importantes disparités sont enregistrées dans le montant des dépenses entre certaines communes. Ceci est dû aux déséquilibres en matière de richesse entre ces communes. La Wilaya de Tizi-Ouzou est caractérisée par une disparité des ressources locales entre les collectivités[1].

Lors de notre enquête réalisée au niveau des communes, nous avons recensé, cinq types d'aides courantes fournies par les communes :

- Les trousseaux scolaires ;
- Les colis alimentaires pour les familles démunies au mois de ramadhan et ouverture des restaurants de la « Rahma » ;
- Aide alimentaire pour l'amélioration de la qualité des repas dans les cantines scolaires et le transport scolaire ;
- Aide pour la circoncision des jeunes garçons ;
- Secours financiers aux familles démunies.

On peut dire que ces actions vont dans le même sens que celles initiées par la Wilaya. Une certaine uni-modalité des choix locaux apparaît, donc, à travers cette analyse. Ce qui nous mène à dire, que l'action sociale se présente sous une même forme dans toutes ces collectivités. L'innovation dans l'action n'est pas encore de mise.

A ce niveau de l'analyse, on constante que l'action sociale locale est très limitée et sa place n'est guère importante par rapport à l'action décentralisée. L'efficacité, que nous pouvons évaluer dans cadre, se rapporte à l'efficacité budgétaire. Elle se présente donc comme objectif peu acquis, compte tenu de la faible prise en charge budgétaire de cette action. A l'efficacité budgétaire, s'ajoute une efficacité de l'organisation dans la gestion et dans la mise en œuvre de l'action ; ce que nous étudierons ci-dessous :

Sous section (3) : Etude de l'efficacité du cadre organisationnel et fonctionnel

Dans la cadre de l'enquête que nous avons menée au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou, nous nous sommes intéressés à la définition du mode de fonctionnement et d'organisation de l'action sociale locale, pour pouvoir déterminer le niveau d'efficacité des structures et des entités chargées de cette action.

Afin d'aboutir à cette identification et pour mieux cerner les paramètres d'évaluation de cette efficacité organisationnelle et fonctionnelle, nous nous sommes appuyés sur les

[1] Cette idée sera développée davantage dans le cadre de l'analyse des résultats de cette recherche, en fin de chapitre.

résultats obtenus dans le cadre du questionnaire adressé aux communes (Annexe 01) et sur nos remarques, dans le cadre de l'enquête de terrain menée au niveau de la Wilaya. Les communes enquêtées sont au nombre de 22[1] et le taux de réponses, est de 100%. Nous pouvons présenter ces résultats, comme suit :

I- Caractéristiques globales du fonctionnement de l'action locale :

Etant donné que le premier élément de notre problématique est l'analyse de l'impact de la décentralisation sur l'action locale et en particulier l'action sociale locale, nous avons opté pour une analyse des retombées des lois de 1990 relatives à la Wilaya et à la commune, sur l'organisation et le fonctionnement des entités décentralisées.

I- 1 : L'articulation de l'action publique locale entre la Wilaya et la commune :

De ce point de vue, nous voulons analyser le mode d'organisation de l'action entre la Wilaya et la commune, soit la répartition des compétences et les modes de coordination entre ces deux échelons infra étatiques.

A- Répartition des compétences entre Wilaya et communes :

Dans nos hypothèses de recherche, nous avons suggéré un certain enchevêtrement des compétences entre ces deux sphères. La formulation de cette hypothèse trouve origine des conclusions que nous avons faites, à partir de nos lectures des lois de 1990, qui ne donnent pas lieu à une répartition déterminée des compétences entre ces deux collectivités. Cette remarque, que nous avons illustrée au chapitre précédent, a été l'objet de certaines de nos questions adressées aux communes.

Les réponses, que nous avons eues, n'affirment pas complètement cette hypothèse. Sur les 22 questionnaires distribués, seule **30%** des réponses, ont affirmé que la répartition des tâches entre les communes et la Wilaya n'était pas claire ; **70%** des réponses ont indiqué que cette répartition était suffisamment claire. Si l'on cherche à justifier cette infirmation, on peut dire qu'elle est due à l'absence d'action locale proprement dite ; ce qui ne met pas en exergue des cas de conflit de compétence. On peut également considérer, ici, l'effet de la primauté de l'action déconcentrée qui est régulièrement en remplacement à l'action décentralisée[2], ce qui n'explicite pas cet enchevêtrement.

Maintenant, si on analyse les réponses ayant affirmé cette non-clarté des responsabilités, les domaines d'action concernés sont :

- La décision financière ;

[1] La présentation et la justification de cet échantillon a été faite dans le cadre de la présentation du terrain d'enquête (sous section1).

[2] Face à la défaillance ou à l'inexistence de cette dernière, les services publics locaux sont pris en charge pas l'Etat.

- La gestion du foncier ;
- L'orientation des projets de développement local.

Ces données reflètent, tout de même, un certain degré de vérité de l'hypothèse posée. Les domaines indiqués ci-dessus englobent les segments les plus importants de l'action locale.

B- La coordination dans l'action :

Du point de vue de la coordination entre la Wilaya et la commune, dans le cadre de mise en œuvre de l'action locale, les résultats obtenus, donnent lieu aux conclusions suivantes :

- Les relations entre ces deux sphères se présentent, beaucoup plus, sous une forme hiérarchique. Elle se focalise sur des échanges administratifs et procéduraux.
- La coordination se présente occasionnellement dans le cadre de la mise en œuvre des projets sectoriels.
- La concertation n'est pas à l'ordre du jour, le pouvoir de décision quant à l'orientation des projets de développement et des allocations, est particulièrement monopolisé.

En dehors de ces grands axes, on peut enregistrer des prémices d'une organisation horizontale de l'action mais qui est confinée dans des actions très ponctuelles, portant sur des actions entreprises pour répondre à des besoins urgents[1]. Elle se manifeste, également, par un certain degré de participation citoyenne dans la décision locale. Cette participation est prévue par la loi relative à la commune[2]. Pour les communes enquêtées, seules deux d'entre elles, ont déclaré qu'elles ne faisaient pas assister les citoyens aux séances de délibération communale. Les 20 autres communes ont indiqué que les séances de délibération se faisaient publiquement et les invitations pour y assister, sont affichées à l'avance.

Les éléments d'analyse, présentés ci-dessus, nous montrent une certaine position hégémonique de la Wilaya vis-à-vis des communes. Le caractère bicéphale de la Wilaya (collectivité déconcentrée et décentralisée) donne lieu à ce monopole et accentue le degré de contrôle et d'hiérarchisation entre la Wilaya et la commune. L'inadéquation, entre les moyens financiers des communes et leur mission, contribue également à l'approfondissement de cette faille.

[1] La concertation dans ce sens se fait pour le financement par la Wilaya des actions au profit des communes, pour satisfaire des besoins urgents.
[2] Article 19 de la loi 90-08 du 07 avril 1990, relative à la commune, JORA n° 15 du 11 Avril 1990.

I- 2 : Etude de la possibilité d'émergence des politiques publiques locales :

Au-delà de l'étude de l'articulation de l'action, entre la commune et la Wilaya, nous nous sommes également intéressés à l'étude de l'action locale du point de vue de l'existence ou de la possibilité de construction d'une politique publique locale. Par les politiques publiques locales, nous caractérisons une action locale intégrée[1], initiée et financée par le niveau décentralisé.

Les résultats de l'enquête de terrain nous montrent que :

- Au niveau communal : Les communes sont dans l'incapacité de monter une politique communale. A ce titre, **70%** des réponses ont été négatifs quant à la possibilité de construire une politique publique d'essence communale. Les contraintes citées sont d'ordres : financier et humain. Ces réponses sont très discutables, car même les communes disposant de moyens financiers importants, n'enregistrent pas des actions particulières par rapport au modèle général[2], répondant à des initiatives locales. Nous pensons, ainsi, qu'en dehors des difficultés financières et humaines qui contraignent l'action sociale, l'absence d'initiatives locales se présente comme facteur empêchant l'émergence des politiques locales au niveau communal.
- Au niveau de la Wilaya : L'émergence des politiques publiques de Wilaya est également contrainte par les ressources financières, mais aussi, par l'excès de centralité et le manque de coordination avec les communes. Les élus locaux soulèvent également le problème des prérogatives de l'APW, qui sont limitées[3].

Les caractéristiques générales du fonctionnement et de l'organisation de l'action publique, au niveau local, présentent un ensemble de limites (tel que défini ci-dessus), qui contraignent l'émergence d'une action publique locale. La dimension politique[4] de ces contraintes, n'est pas à écarter ; ce que nous n'avons pas détaillé car nous avons opté pour une approche organisationnelle et fonctionnelle plus qu'individuelle.

II- Des spécificités de l'action sociale locale :

En suivant la même méthodologie de travail que l'analyse théorique de la décentralisation de l'action sociale, nous allons présenter ci-dessous, les spécificités de l'action sociale locale à travers l'enquête réalisée au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou. Les retombées de la décentralisation sur l'action locale s'appliquent également sur l'action

[1] Elaborée en prenant en considération toutes les dimensions des besoins locaux.
[2] Par modèle général, nous entendons les actions classiques des communes, menées dans le cadre des dépenses obligatoires et des PCD.
[3] Propos recueillis sur le terrain.
[4] Le rôle des capacités individuelles des élus et leurs visions politiques.

sociale au niveau local, mais nous souhaitons porter, par cette analyse, plus de clarté pour une meilleure compréhension des faits.

II- 1 : Articulation de l'action sociale entre la DAS et les BCAS :

Avant de passer à la présentation du mode d'organisation de l'action entre les services de la DAS et les BCAS, des communes enquêtées, nous allons d'abord donner quelques caractéristiques des BCAS enquêtés :

A- Caractéristiques des BCAS[1] enquêtés :

En commençant par l'étude de l'organigramme de ces bureaux, nous avons remarqué que les sections ont été réparties selon les dispositifs d'action sociale de l'Etat. C'est ainsi que nous avons pensé qu'il n'était pas parfaitement adapté aux missions sociales conférées à la commune. En posant cette question aux dirigeants locaux enquêtés, **64%** ont répondu que l'organigramme de ce bureau n'est pas adapté aux missions à accomplir (**36%** ont répondu qu'il est adapté).

En ce qui concerne l'accomplissement des missions conférées à ce bureau, dans le cadre de l'arrêté interministériel du 29/09/1998, portant organisation et fonctionnement des bureaux communaux de l'action sociale, les résultats donnent lieu aux éléments d'évaluation suivants :

- Le bureau assure le suivi administratif de la mise en œuvre des dispositifs centraux d'action sociale : filet social, ESIL, TUP-HIMO, aide aux handicapés,...etc ;
- Les missions relatives au recensement des populations démunies et des différents besoins sociaux ne sont pas parfaitement accomplies. Elles se limitent à la réception des demandes d'aide et leur transmission au niveau supérieur (DAS). La seule contribution des communes dans ce domaine, reste celle de l'affectation de ses agents, travaillant dans le cadre de l'IAIG, au profit de l'enquête pour la carte sociale de la Wilaya en 2007.

Un commentaire très important est à inclure dans ce cadre ; en interrogeant les communes sur les raisons d'absence d'enquête sur les populations en besoin de protection sociale[2], toutes les réponses ont suggéré le manque de moyens humains et matériels. Mais une réponse assez intéressante a été enregistrée ; elle indique que *« la commune, étant un réceptacle de doléance, particulièrement des couches sociales défavorisées (démunis sociaux, handicapés et autres), cette catégorie de citoyens se rapproche d'elle-même au*

[1] A ne pas confondre avec les services des affaires sociales et culturelles, ce bureau est une nouvelle structure communale, créé dans le cadre du décret exécutif 96-471 du 18/12/1996, fixant les règles d'organisation et de fonctionnement des services de l'action sociale de Wilaya. Il fait partie actuellement de la composante du service des affaires sociale et culturelles suscité.

[2] Ceci jusqu'en 2007, et il est à souligner que la carte sociale de la Wilaya a été réalisée par l'initiative de la Wilaya et de la DAS, et non pas des communes.

service social de la commune pour s'inscrire dans les dispositifs existants ou pour s'enquérir d'informations »[1]. Nous sommes, ici, devant une conception assez traditionnelle de l'intervention sociale. L'action s'appuie uniquement sur la demande manifestée et ignore la demande qui n'est pas manifestée. C'est une conception qui conduit à l'échec de l'action[2].

- On termine par une caractéristique aussi essentielle de ce bureau, qui est relative aux moyens humains dont il dispose. L'enquête a révélé un sous-effectif important. La totalité des bureaux enquêtés fonctionne avec : un (01) technicien supérieur[3] en informatique, un (01) agent d'administration et une secrétaire. Seules trois communes disposent, de plus de ces trois agents, de personnes diplômées de l'enseignement supérieur à la tête de ces bureaux.

Autre remarque importante à soulever, elle est relative à l'installation effective de ces bureaux, malgré le fait que le texte existe depuis 1998 ; la mise en place de ces bureaux s'est faite de manière progressive à partir de 2002. Concernant les bureaux enquêtés, l'installation s'est faite comme suit :

2003 : 1 bureau ; **2004 :** 2 bureaux ;

2005 : 2 bureaux ; **2006 :** 4 bureaux ;

2007 : 8 bureaux ; **2008 :** 5 bureaux.

Les raisons de ces retards sont multiples. Il s'agit, notamment, du manque de personnel et d'absence d'initiatives locales. A l'effet de ce qui a été dit jusque là, les défaillances fonctionnelles sont très illustrées, ce qui soutient dans un premier temps, notre hypothèse de départ.

B- Relation entre l'action de la DAS et l'action des BCAS :

Nous avons indiqué dans le chapitre précédent que la mise en œuvre de l'action sociale au niveau local se fait à deux niveaux : la direction de Wilaya de l'action sociale et les bureaux communaux de l'action sociale. Nous nous sommes intéressés alors, dans le cadre de notre enquête, aux relations qu'entretiennent les BCAS avec la DAS.

Les résultats de l'enquête nous montrent que la relation se présente d'abord sous forme hiérarchique (procédures administratives d'un échelon supérieur à l'échelon inférieur et vice-versa). Cette relation est accentuée par le fait que les BCAS sont considérés comme des prolongements territoriaux de la DAS. Les communes enquêtées ont déclaré, à **90%**, que les relations entretenues avec la DAS sont d'ordre de procédures hiérarchiques. Nous avons

[1] Réponse reprise intégralement de l'un des questionnaires adressés aux communes.
[2] Voir PAUGAM (S), « La disqualification sociale », op.cit.
[3] Il s'agit des techniciens détachés par l'ADS, afin d'assurer le suivi informatique de la gestion du filet social.

eu, en plus de cette réponse, celles qui ont suggéré des relations de coordination et de concertation avec des taux de **18,18%** et **9,09%** respectivement. C'est ainsi que nous concluons que la coordination et la concertation, en matière de prise de décision et de gestion restent très faibles.

Cette remarque s'applique également à la coordination entre les BCAS et les cellules de proximité.

II- 2 : L'évaluation de l'action sociale au niveau local :

Dans le cadre de l'élaboration de notre questionnaire, nous avons pensé à vérifier comment se présente l'évaluation de l'action sociale locale. Sachant que l'évaluation des politiques publiques locales, dont la politique d'action sociale, n'est pas une obligation institutionnelle. Nous avons cherché à connaître comment les dirigeants locaux évaluent leur action dans ce domaine et que pensent-ils du degré d'efficacité et d'équité dans lequel intervient l'action sociale de leurs services.

Ainsi, pour les paramètres utilisés pour évaluer l'action de leurs services, les responsables communaux ont choisi l'option relative à l'évaluation par des bilans physiques annuels (dépenses sociales et nombre de bénéficiaires, moyens mis en œuvre). Cette réponse a enregistré un taux de **86,36%. 13,64%** ont opté pour la réponse indiquant que l'évaluation se fait par des enquêtes de satisfaction auprès de bénéficiaires.

En deuxième lieu, nous avons suggéré à ces derniers un ensemble de paramètres d'évaluation, qui doivent être pris en considération dans l'évaluation de l'efficacité de l'action sociale locale et nous leur avons demandé de choisir les plus pertinents. Les réponses se sont présentées comme suit :

- Consistance des moyens mis en place : **38%** (sur 47 réponses) ;
- Comparaison entre les objectifs initiaux et les moyens mis en place : **12,76%** ;
- Evolution positive des nombre de bénéficiaires : **36,1%** ;
- Effet de l'aide sur les bénéficiaires : **12,76%**.

On remarque alors que le souci de moyens prime sur les autres, notamment sur l'effet de l'aide. Cet effet qui se présente, en théorie, comme vecteur principal dans l'évaluation de cette action[1].

[1] NAVES (P) et al, Op.cit, pp.205-206.

Quant à l'évaluation de l'équité, **81,81%** des réponses ont opté pour une évaluation par l'analyse du pourcentage de populations touchées par rapport à la demande totale, et seule **18,19%** ont suggéré la réponse qui propose d'évaluer l'équité de l'action sociale sur la base de l'étude des critères de sélection des bénéficiaires. On pense que ces deux critères doivent être pris en considération lors de l'évaluation. Une évaluation qui doit être institutionnalisée et généralisée[1]. Au niveau local, seule la DAS établit des bilans physiques annuels de l'action menée par ses services.

Enfin, en interrogeant les dirigeants locaux sur le degré d'efficacité et d'équité dans lesquels intervient leur action sociale, **13,63**%[2] ont déclaré qu'elle était parfaitement efficace et équitable, et **86,36%** ont déclaré qu'elle était à efficacité et équité limitées. Une déclaration qui soutient notre hypothèse initiale.

II- 3 : La participation citoyenne :

Le décret exécutif n° 96-471, fixant les règles d'organisation et de fonctionnement des services de l'action sociale de la Wilaya et l'arrêté interministériel du 29/09/1998, ont consacré la nécessité de promouvoir le partenariat entre l'administration et les autres partenaires locaux d'action sociale, qui peuvent se présenter sous forme : d'associations à caractère social, d'associations à caractère religieux, individus, entreprises et comités de village[3].

L'enquête menée au niveau de la DAS, a montré que cette participation est développée et se fait, notamment, avec les associations à caractère social et des comités de village ; Cependant, elle n'est pas formalisée en commissions ou réunions régulières. Elle se fait par des entretiens et des consultations occasionnelles pour étudier les moyens de réponses à des besoins d'urgences. Elle se fait aussi lors, de la préparation des actions pour la célébration des fêtes nationales et religieuses.

Pour les communes, l'enquête nous montre aussi l'existence d'une forme de participation. Les résultats sont repris dans le tableau suivant :

[1] Appel soutenu par les personnes enquêtées, à 100% des réponses.
[2] L'équivalant de trois communes.
[3] Idée développée dans le cadre de la sous section 3 (section 2) du chapitre précédent.

Tableau n° 44: Participation citoyenne à l'action sociale communale[1]

Associations à caractère social	Associations à caractère religieux	Comités de village	Participation formalisée	Participation non formalisée
35,29%	17,64%	47,05%	54,54%	45,45%

Source : Résultats de l'enquête.

Il est à remarquer que cette participation ne concerne pas l'ensemble des actions menées au niveau local. Elle se porte sur l'action qui rentre particulièrement dans le champ d'action de ces structures consultées.

Les résultats obtenus, par le biais du questionnaire adressés aux communes, soutiennent assez fortement nos hypothèses supposant des dysfonctionnements, au niveau local, dans l'organisation et le fonctionnement de l'action sociale locale. Des dysfonctionnements qui empêchent l'émergence d'une action efficace et équitable.

Dans de cette section, nous avons présenté de manière générale, l'évolution de la prise en charge de la demande sociale au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou. Pour ce faire nous avons analysé, en même temps l'évolution physique de cette action et l'aspect organisationnel et fonctionnel. Cette démarche s'inscrit dans le cadre de l'approche institutionnelle que nous avons suivie pour étudier l'efficacité et l'équité de cette action. Les résultats de l'enquête de terrain nous montrent jusque là que :

- L'action locale ou territoriale est très limitée par rapport à l'action décentralisée ;
- Cette action présente des limites considérables du point de vue de l'efficacité financière et organisationnelle.

Nous allons continuer la vérification de nos hypothèses, dans la seconde approche ; approche par les bénéficiaires, ci-dessous.

[1] Les pourcentages reflètent les réponses affirmatives des communes quant au recours à la consultation.

Section 02 : Evaluation de l'efficacité et de l'équité de l'action sociale des C.T de Tizi-Ouzou : illustration par quelques actions

Pour effectuer cette évaluation, nous avons pris l'exemple de trois types de dispositifs. Le premier, s'inscrivant dans une logique d'assistanat (IAIG et ESIL) et les deux autres, dans une logique de développement social (l'action sociale associative et le développement communautaire). Notre objectif est d'analyser l'effet ou l'impact de ces formes d'aide sur la population concernée, d'une part. D'autre part, nous voulons évaluer leur équité, en se basant sur les conditions d'accessibilité à ce type d'aide. Pour la première analyse, nous avons utilisé la technique du questionnaire et pour la seconde, nous nous sommes focalisés sur l'étude des données administratives et aux entretiens réalisés au niveau de la DAS.

Nous terminerons cette section par l'étude des résultats de cette recherche, en mettant en relation les données pratiques avec les justifications et les paradigmes théoriques de l'action sociale locale. Cette démarche nous permettra de tracer les limites de l'action étudiée et le cadre théorique approprié à appliquer pour y palier. Nous tenons également à la présentation des difficultés rencontrées et des limites de la recherche.

Sous section (1) : Evaluation des dispositifs « IAIG » et « ESIL »: efficacité limitée, logique d'assistanat ancrée et équité très discutable

Dans la finalité de réaliser une évaluation assez rigoureuse de ce dispositif, nous avons choisi de cibler la population ayant bénéficié de cette forme d'aide publique. Pour se faire, nous avons procédé à l'élaboration d'un questionnaire comprenant les modules suivants :

- Caractéristiques générales du bénéficiaire ;
- Analyse de l'apport de l'aide et de ses limites ;
- Analyse du rôle social dans la mise en œuvre de l'indépendance vis-à-vis de l'aide.

Ces modules ont été tracés ainsi afin de nous permettre l'évaluation de l'efficacité de l'aide et de son apport vis-à-vis des bénéficiaires, mais, également, dans la finalité de déterminer le statut de ces bénéficiaires et leur position par rapport à l'aide. C'est une recherche de réponses à une question souvent posée dans les études concernant les individus bénéficiaires de l'aide publique : se positionnent-ils dans un statut d'assistés et acceptent-ils

ce statut ou cherchent-ils à en sortir ? Le questionnaire (joint en annexe 02) a été diffusé au niveau de six communes (15 questionnaires par commune). Ces communes ont été choisies dans le cadre de l'échantillon de communes étudiées dont la justification du choix a été précédemment présentée. Etant dans l'impossibilité d'enquêter dans toutes ces communes, nous avons pris un sous échantillon représentatif, en veillant au respect des mêmes critères de sélection. Nous reconnaissons que la taille de l'échantillon est relativement faible, mais pourrait être très parlant compte tenu de la similitude des cas, chose que nous avons confirmée après traitement des données recensées. Les communes objets de l'enquête sont : Tizi-Ouzou, Ouaguenoun, Azazga, Idjeur, Ait chafaa et Illoula. Le total des questionnaires distribués est de 90, un échantillon qui représente 0,90% des bénéficiaires de ces dispositifs au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou. Le taux de réponses est de 72,22% (65 réponses), ceci est dû au refus de certains bénéficiaires, à répondre à nos questions, pour divers motifs. Les personnes ayant refusé de répondre à notre questionnaire, exprimaient un sentiment de peur inexpliquée.

I- Profil des bénéficiaires et apports de l'aide :

Avant de procéder à la présentation des résultats de recherche du point de vue de l'efficacité et de l'équité, nous devons d'abord présenter quelques données sur le profil des enquêtés.

I-1 : Profil des bénéficiaires :

L'enquête menée au niveau des communes a donné lieu aux résultats suivants :

Tableau n° 45 : Répartition des enquêtés par âge et par sexe

ÂGE	Nombre	SEXE	
		M	F
18 à 30	30	45	20
31 à 40	22		
41 à 50	10		
51 et +	3		
Total	65		

Source : enquête

Le tableau ci-dessus, nous montre que, le nombre de bénéficiaires diminue avec l'avancement dans l'âge qui s'explique globalement par la perte de la possibilité physique de travailler avec l'âge. Il nous montre également l'importance de la place des femmes dans ce dispositif. Le classement de ces bénéficiaires, selon le niveau d'instruction, nous donne accès à trois catégories homogènes: **32,30%** sont sans niveau et sans qualification professionnelle, **36,92%** ont un niveau secondaire et/ou une formation professionnelle, les **30,76%** restants,

sont de niveau universitaire. On remarque, alors, que ces dispositifs attirent autant de personnes non qualifiées que qualifiées. Ainsi, malgré le fait qu'il est en principe destiné à des personnes non qualifiées, les personnes diplômées de l'enseignement supérieur y trouvent recours. Ceci est dû à l'incapacité des dispositifs d'emploi les visant (ex : les contrats de pré emploi ou les P.I.D dans leur nouvelle dénomination) à satisfaire toute la demande sur la marché du travail.

I-2 : Apports de l'aide :

En ce qui concerne la durée d'autosuffisance en revenu que permet cette aide, les réponses des personnes enquêtées ont donné lieu aux résultats suivants :

Tableau n° 46: Durée de suffisance de l'aide

	De 0 à 5 jours	**De 5 à 10 jours**	**De 10 à 15 jours**	**Plus de 15 jours**
Nombre/74 réponses	5	11	9	42
En %	7,69%	16,92%	13,48%	35,38%

Source : enquête

Ces données nous permettent d'avancer qu'une certaine indépendance financière pourrait découler de cette aide. Cependant dans l'analyse affinée des réponses données, nous avons constaté deux faits :

✓ Le revenu de l'aide est consacré pour deux types de dépenses uniquement et dans des cas moins courants, s'allonge sur trois types de dépenses au maximum. C'est ainsi que **100%** des enquêtés ont répondu que le montant de l'indemnité ne suffit pas pour satisfaire leurs besoins quotidiens ;

✓ L'allocation n'est pas l'unique revenu de ces individus : **24, 61%** des enquêtés ont déclaré l'exercice d'autres activités pour améliorer leur revenu (travailler la terre, travail à domicile, élevage d'animaux, couture et main d'œuvre pour le bâtiment). Les personnes, ayant déclaré l'exercice d'une autre activité pour améliorer leur revenu et subvenir à leurs besoins correctement, sont en totalité des personnes de zones rurales (villageois résidant dans les communes d'Idjeur et d'Illoula). Aussi, tous les enquêtés ont déclaré que leurs familles (parents, frères et sœurs, conjoint ou enfants) contribuent financièrement à l'amélioration de leurs situations. L'utilisation du revenu de l'aide se présente comme suit :

Tableau n° 47 : Répartition des dépenses financées par l'aide

	Nombre/104 réponses	En %
Alimentation	35	33,65%
Habillement	31	29,80%
Transport	25	24,03%
Santé	12	11,5%
Habitat (location)	01	0,96%

Source : enquête

On note ici que les personnes célibataires concentrent leurs dépenses sur l'habillement puis le transport. Les personnes mariées et celles ayant des personnes à charge, sur l'alimentation.

En ce qui concerne le degré de satisfaction de ces enquêtés de l'aide qui leur est fournie par l'Etat, nous avons proposé trois degrés : - parfaitement satisfait – peu satisfait – pas du tout satisfait. La réponse choisie était à **96,92%** « pas du tout satisfait », puis à **3,07%** « peu satisfait ». Les réponses étaient justifiées par :

- ✓ Le montant faible de l'aide qui ne permet pas de subvenir à leurs besoins primordiaux ;
- ✓ La précarité de l'emploi et l'importance de la tâche de travail confié qui ne s'articule pas du tout avec la rémunération du poste ;
- ✓ L'attente interminable d'une régularisation et d'une titularisation sans issue, faute de disponibilité des postes budgétaires, pour les personnes qualifiées et l'absence de qualification pour les personnes sans niveau d'instruction.

II- Essai de vérification de la thèse de « l'assistanat publique » :

Afin de vérifier cette hypothèse, nous avons introduit dans le questionnaire des questions pouvant nous donner des éléments de réponses et nous sommes arrivés aux conclusions suivantes :

II-1 : Statut des bénéficiaires et souhait de sortir de l'assistanat

S'attendant déjà lors de la rédaction du questionnaire que la satisfaction vis-à-vis de l'aide publique serait limitée, nous avons pensé utile de demander à ces personnes de nous proposer un type d'aide qu'ils souhaiteraient avoir pour améliorer leur situation économique et sociale. Nous pensions qu'avec les mutations que connaît l'activité économique et sociale, nous obtiendrons des réponses allant dans des souhaits et des fins individuelles d'auto prise

en charge et de développement. On pensait que ces personnes, jusque là « **assistées** », exprimeraient un souhait de dépasser cette situation et d'aller dans une logique d'indépendance et d'innovation pour se prendre en charge soit même. Un peu loin de nos attentes, et malheureusement, les réponses étaient tout droites dans une logique de recherche d'une **« assistance publique permanente ».** La majeure partie des réponses exprimait le souhait d'une aide publique pour l'obtention d'un emploi public fixe et permanent. Nous avons enregistré uniquement une seule réponse sur 104, qui souhaitait une aide pour la réalisation d'un projet personnel. On pensait également, que les personnes sans qualification professionnelle, opteraient pour une aide en formation afin de pouvoir s'insérer au marché de l'emploi et le résultat était de même, très faible, option pour ce type d'aide. On pense, que ce phénomène, est dû à la culture « d'assistanat » dont est nourri le citoyen algérien, qui s'est trop habitué à la générosité des dépenses publiques sociales de l'Etat et, qui sont en nette explosion avec l'amélioration de la situation économique du pays. L'Etat de sa part, continue à œuvrer dans cette démarche. La réforme de l'IAIG et des CPE introduite en début de l'année en cours, n'a porté qu'un changement de dénomination de ces dispositifs (le contenu et les conditions d'éligibilité demeurent les mêmes), à notre analyse suite au changement du contenu des portefeuilles ministériels marqué par le transfert de la gestion de certains dispositifs du Ministère de l'Emploi au Ministère de la Solidarité Nationale. Pour revenir à notre conclusion initiale, nous pensons que les résultats présentés ci-dessous, sont un appui assez justifiant de notre conception et de notre manière d'expliquer ce phénomène :

Tableau n° 48 : Souhaits d'aides exprimés par les enquêtés

	Nombre/74 réponses	**En %**
Aide pour emploi fixe	60	81,08%
Aide sanitaire	2	2,70%
Aide en formation	7	9,45%
Aide et accompagnent psychologique	3	4,05%

Source : enquête

Remarque : lors du calcul du total des chiffres ci-dessus, le lecteur trouverait un manque de deux réponses et de 2,07% dans le pourcentage, ceci est relatif à deux réponses que nous n'avons pas intégré au tableau :

- ✓ Une réponse portant sur le souhait d'aide pour le montage d'un projet personnel ;
- ✓ La seconde portant sur le souhait de plus d'aide financière.

II-2 : Etude du rôle du lien social dans l'assurance de l'indépendance vis-à-vis de l'aide publique :

*N*ous terminons enfin notre évaluation par l'analyse des éléments et des réponses obtenus dans le cadre du module « ***rôle du lien social dans la mise en œuvre de la dépendance vis-à-vis de l'aide publique*** ». L'étude des réponses donne lieu aux conclusions suivantes :

- ✓ Existence d'un lien social très fort au sein de la famille et la place des solidarités familiales dans la mise en place de cette indépendance : toutes les réponses affirmaient avoir recours à la famille pour un soutien financier et moral ;
- ✓ Ce lien s'étend même aux membres du voisinage, sauf pour la commune de Tizi-Ouzou où la plupart des enquêtés n'ont pas répondu à cette rubrique. A notre sens, c'est une implication du phénomène de l'urbanité ;
- ✓ Les personnes enquêtées ont montré un très faible recours à la solidarité villageoise : **4,61%** par le biais des comités de villages. L'explication, que nous pouvons donner à ce résultat, est que ces personnes, dans leur majorité, ne sont pas en situation d'extrême précarité et pauvreté.

*V*oilà, donc, comment se présentent les résultats de notre enquête. Malgré les réserves qui peuvent être émisses quant à l'échantillon ou aux rubriques et questions du questionnaire, nous pensons que tout de même, elles nous permettent d'évaluer ce dispositif majeur du filet social en Algérie, initié depuis 1992 sous plusieurs formes et le dispositif des ESIL, initié depuis 1994. Nous pouvons ainsi donner le résultat de cette évaluation comme suit :

- ✓ Efficacité limitée de ces dispositifs qui ne réalisent pas pertinemment la fin d'amélioration des conditions de vie de ces populations fragiles et/ou sans emploi ;
- ✓ Equité très discutable et le fait, que **2500** demandes en postes IAIG sont en instance de prise en charge, au niveau des communes faute d'insuffisance du quota réservé pour la Wilaya et pour les ESIL les chiffres sont aussi important, ce qui est une preuve principale d'une accessibilité limitée à ce dispositif ;
- ✓ Cependant, cette constatation ne doit pas inciter à un plus de production publique de ce type de dispositifs, car déjà ils trouvent l'origine de leur inefficacité dans cette logique d'assistanat publique croissante qui coûte cher à l'Etat et qui ne donne pas de résultats durables en pratique.

Sous section (2) : Efficacité et équité des projets de développent social : illustration à travers l'action associative et le développement communautaire

Le mouvement associatif à caractère social a connu, en Algérie, un développement important cette dernière décennie. La mobilisation des populations locales d'une part et l'ouverture politique qui a permis un allégement procédural et une offre d'aide financière et matérielle à toute association activant dans l'intérêt public et notamment l'aide et le soutien social aux populations démunies, ont permis en d'autre part, la propulsion de l'activité associative.

Le développement communautaire se présente également comme l'une des nouvelles composantes de l'action sociale étatique s'inscrivant dans une dimension de développement social, et intégrant la dimension participative dans le montage et le financement de ces projets.

I- efficacité et équité de l'action sociale associative dans une démarche de développement social local :

Si la solidarité publique est une nécessité première, elle ne peut à elle seule, intervenir convenablement et répondre efficacement et de la manière la plus pertinente aux attentes des populations en difficultés. Une consolidation de l'action,, par des entités de solidarité territorialement ancrées, est nécessaire. Pour se faire, la solidarité privée doit intervenir parce que, avec son ancrage territorial, elle permet de mieux connaître les besoins particuliers locaux, d'identifier les populations et surtout de communiquer avec cette dernière.

I- 1 : Associations à caractère social au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou

Au niveau de la wilaya de Tizi-Ouzou, l'action des associations à caractère social ne peut passer inaperçu. On peut présenter leur consistance, leurs activités et actions à travers les données suivantes :

Tableau n °49: Nombre d'associations et orientation globale de leurs activités

Nbre d'associations Agrée (pour l'année)	Nbre de projets réalisés	Aide de la Wilaya	Aide du ministère	Activités principales
140 dont 30 en activité régulière	**19**	**780 000,00DA**	**10 048 594,48DA**	- solidarité ramadhan - création de centre de prise en charge pour les personnes en difficulté. - création de centre de formation. - Création d'atelier de différentes activités.

Source : nos recoupements bilan DAS, 2007.

A faire remarquer, alors, que le nombre d'associations n'est pas faible pour une wilaya qui compte 67 communes et la moyenne est, alors, de deux associations par commune, si on se base sur le nombre d'associations existantes. Le taux de couverture par commune, si on se base sur les associations en activité, serait de 0,44% ; un taux assez faible. Le coût public de soutien à ses mouvements est beaucoup moins faible que le coût des autres dispositifs tel que le filet social. Ceci montre l'importance des fonds privés qui entre dans le financement de l'action sociale associative et c'est ce que nous allons présenter ci-dessous.

I- 2 : Apport financier de la sphère associative à l'action sociale :

Les données, que nous présentons ci-dessous, montrent l'importance des fonds de solidarité privée dans la prise en charge de l'aide sociale au coté de l'aide publique. A titre d'exemple, nous avons pris le cas de la solidarité pendant le mois de ramadhan et le résultat est le suivant : **Restaurants ouverts : 25**

- Croissant rouge algérien : 14
- Collectivités locales : 06
- Associations et autres : 05

Couffins servis : 16.682

- Croissant rouge algérien : 644
- Collectivités locales : 5.838
- Association et autres : 10.200

Enfants circoncis : 252

- Croissant rouge algérien : 88
- Collectivités locales : 109
- Associations et autres : 55[1].

[1] Bilan DAS.

Enfin, l'une des actions les plus importantes, qui est prise en charge par le mouvement associatif au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou, est celle de la gestion des établissements spécialisés dans l'insertion et la formation des personnes handicapés et démunies. Le tableau ci-dessous, présente le nombre d'établissements spécialisés, gérés par le mouvement associatif[1].

Tableau n°50 : Etablissements spécialisés gérés par le mouvement associatif

Dénomination de l'établissement	Association gérante	Capacité théorique	Capacité réelle	Origine du soutien
Centre psychologique pour inadaptés mentaux de la Daïra de Boghni	Association d'aide aux inadaptés mentaux de la Daira de Boghni	50	40	Subvention : Wilaya, Ministère et CNAS
Centre psychopédagogique pour inadaptés mentaux de la Wilaya de Tizi Ouzou	Association des parents et amis des enfants handicapés de T.O	60	44	Subvention : Wilaya, Ministère et CNAS
Centre psychopédagogique pour inadaptés mentaux de la Daira de Draa Ben Khedaa	Association des parents et amis des enfants handicapés de T.O	50	50	Subvention : Wilaya, Ministère et CNAS.
Centre d'apprentissage en couture et broderie	Comité de Willaya du croissant rouge algérien	300	262	Subvention, dons et cotisations.
Atelier d'informatique, coiffure et cuisine traditionnelle.	Association sociale « le cœur sur la main »	116	91	Subvention de l'Etat
Atelier informatique et couture	Association culturelle « relation et promotion des handicapés »	20	10	Subvention du Ministère de la solidarité nationale.
Atelier d'informatique	Ligue de prévention et de la promotion de la jeunesse et de l'enfance	50.000	43.073	Financée par « généralitat de cataluna », ministère de la solidarité et la fondation S/C Barcelon et « Hospitalet »

[1] Bilan d'activité de la DAS de Tizi-Ouzou, année 2005-2007.

Centre prise en charge des enfants et des jeunes en difficulté : atelier de confection	Association des handicapés physiques de la commune d'Assi Youcef	20	15	

Source : D.A.S

Ce qui est aussi intéressant dans l'exemple donné ci-dessus, c'est la forte contribution de plusieurs acteurs dans le soutien financier au fonctionnement de ces établissements.

I-3 : Les limites de l'action sociale associative au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou :

Si l'action associative à caractère social, a réalisé des avancés considérable au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou, des lacunes sont, tout de même, enregistrées.

On remarque que la tranche de population, qui bénéficie de l'action, reste limitée pour des raisons multiples, dont notamment l'éloignement géographique, sachant que la plupart des associations activent dans le milieu urbain ; chef lieu de la Wilaya. Celles, qui activent dans les autres communes, sont installées au niveau des chefs lieu ; elles ne touchent pas facilement les populations des villages enclavés. Le tableau suivant, nous montre, que uniquement 6,72% des personnes handicapés de la Wilaya de Tizi-Ouzou sont adhérents aux associations à caractère social.

Tableau n° 51 : Répartitions des handicapés par type d'handicape et le nombre d'adhérents aux associations

catégorie	Nombre d'associations	Nombre d'handicapés	Nombre d'adhérents
Sourds muets	2	1.500	720
Handicapés moteurs	11	10.327	600
Handicapés mentaux	4	11.149	224
Total Wilaya	17	22.976	1.544

Source : Bilan d'activités de la Wilaya de Tizi-Ouzou, 2006.

En dernier lieu, on peut dire aussi que les activités des associations restent limitées à la prise en charge psychologique et l'insertion par la formation, alors qu'il faut penser à développer une approche d'insertion par l'activité économique. L'emploi est la clef d'une indépendance et d'un développement humain. Ces constations, nous laissent conclure que cette action présumée développementaliste, présente des limites elle aussi. Du point de vue de l'efficacité, elle ne permet pas une intégration durable des personnes visées dans la vie sociale. Du point de vue de l'équité, la couverture territoriale, de cette action présente un

déséquilibre géographique, qui de sa part, ne permet pas l'accès de tous les concernés aux services fournis par ces structures.

II- Efficacité et équité de l'action sociale de développement communautaire :

Les projets de développement communautaire présente un caractère très positif par rapport aux autres dispositifs d'action sociale. Cette spécificité réside dans le rôle donné aux communautés bénéficiaires dans le choix des projets. Les projets sont définis par ces bénéficiaires, puis sont soumis à l'étude de l'administration afin de déterminer l'éligibilité ou non de ces projets. Ils sont également soumis à un conditionnement dans le financement, car l'accord du projet dépend de la disponibilité des fonds de financement de l'ADS.

II-1 : Evolution physique des projets de développement communautaire au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou

Malgré les efforts consentis par les pouvoirs publics pour promouvoir ce programme, les projets réalisés dans ce cadre, sont très limités et le tableau suivant l'indique explicitement :

Tableau n° 52: Evolution des projets de développement communautaire

Année	Localité bénéficiaire	Evolution financière
1999	07	10 717 729,00
2001	11	40 673 486,24
2003	09	/
2004	09	22 623 604,21
2005	08	9 750 966,97
2006	07	14 758 744,05
2007	03	6 388 271,60

Source : nos recoupements à partir des bilans d'activités de la DAS.

Les réalisations, enregistrées en l'espace des neuf années prises comme échantillon, sont très restreinte. Les localités ayant bénéficié sont d'un maximum de 11. On se pose, alors, la question : est ce que cette faible réalisation est due à la faible mobilisation des populations ou du manque de collaboration des pouvoirs publics ? Les constations personnelles lors de l'enquête, favorisent les deux possibilités.

Nous avons également remarqué que c'est les mêmes communes qui reviennent chaque année. Il s'agit notamment de : Azazga, Azeffoun, Beni Douala et Bouzguène. Une

autre question se pose, alors ; on se demande si ce n'est pas le manque d'information qui limite l'étendu de ces projets.

II-2 : Les limites des projets de développement communautaire :

On peut résumer les limites que présente ce type d'action, comme suit :

- L'objet de ces projets est le même que celui des projets communaux de développement et des projets de développement sectoriel. Ils concernent l'alimentation en eau potable, l'assainissement et l'éclairage public. C'est ainsi que certains projets se trouvent inscrits, à la fois dans le cadre du développement communautaire et dans le cadre des PCD, PPDRI et PSD. Pour contrecarrer se double emploi, un mécanisme d'information a été mis en place entre la DAS, les communes et les différentes directions de la Wilaya. Il a pour objet, d'informer ces structures des projets réalisés au niveau de toutes les communes, afin de ne pas inscrire un même projet dans plusieurs opérations ;
- De cette première remarque, on peut dire que les projets de développement communautaire doivent alors, être orientés dans une perspective de mise en place d'infrastructure sociale (centre de soins, foyer pour personnes âgées et/ou sans domicile fixe, etc.) et non pas d'équipements collectifs, pris en charge par différents secteurs ;
- L'accord de l'ADS pour le financement de ces projets n'est pas facile à avoir. Les enveloppes budgétaires, allouées pour le cofinancement de ces projets, sont très restreintes. C'est ainsi que le taux de projet accordé est faible par rapport au nombre de projets désignés éligibles au niveau de la Wilaya. A titre d'exemple, pour l'année 2006, sur 20 projets considérés éligibles par le comité AD-HOC de la Wilaya, seuls 07 ont été accordés par l'ADS. Et pour l'année 2007, sur 11 projets considérés éligibles par le comité AD-HOC de la Wilaya, seuls 03 ont été accordés par l'ADS.
- Un autre problème est soulevé quant à l'efficacité de la mise en œuvre de ces projets ; il réside dans la centralisation des procédures de gestion du programme, induisant une lenteur considérable dans l'exécution des projets : pour avoir l'accord, la DAS met 6 à 8 mois pour notifier la réponse et le règlement des factures, ne se fait pas au niveau de la DAS, mais au niveau de l'ADS.

Les limites présentées ci-dessus, affectent considérablement l'efficacité et l'équité de ce programme. Les localités, qui en bénéficient, sont soumises à des conditions administratives très rigides et la portée sociale de ces projets est très discutable, car les projets ne portent pas sur des besoins primordiaux, ne pouvant être pris en charge que par le

secteur de l'action sociale. Ces projets s'inscrivent dans le cadre des actions des secteurs de l'hydraulique, de l'équipement et des travaux publics.

La dimension de développement, dans l'action sociale, se présente donc peu opérationnelle. Elle n'agit pas en toute pertinence et ne répond pas aux préoccupations de durabilité. Parallèlement, on ne peut pas dire que nous sommes dans une démarche d'assistanat proprement dite, car il existe une implication personnelle des bénéficiaires ; mais comme nous l'avons déjà souligné, la portée de l'action est limitée. L'action, visant le développement social, est presque absente dans le dispositif national et local d'action sociale et même les quelques initiatives existantes, se heurtent à des problèmes de mise en œuvre efficace.

Sous section (3) : Analyse des résultats et limites de la recherche

Nous voulons par cette sous section, faire une passerelle entre les résultats obtenus de l'enquête et les approches théoriques de l'action sociale locale. Le premier objectif de cette démarche, est celui d'identifier les apports et les insuffisances de l'action sociale des entités enquêtées. Le second objectif, se focalise sur l'identification des moyens de correction de cette action pour une meilleure efficacité et équité dans l'intervention.

Nous tâcherons également, dans ce cadre, de présenter les limites que présente notre recherche.

I- Analyse des résultats de l'enquête :

Les réponses obtenues dans le cadre de notre analyse et les constatations que nous avons faites, loin de notre recherche sur le terrain, nous ont conduits à l'affirmation de nos hypothèses initiales. Les résultats peuvent être présentés comme suit :

I- 1 : Du point de vue du degré de décentralisation :

Nous avons constaté que la volonté étatique de désengagement dans la gestion des affaires locales, exprimée en 1990, s'est inversée quant à la prise en charge de l'action sociale, depuis 1996. Les textes sur l'action sociale locale montrent que l'Etat revient pour reprendre ses missions classiques d'intervention sociale.

Ainsi, on ne peut aviser l'existence d'une politique sociale locale. La décentralisation de l'action sociale locale n'est pas, pour le moment, une donnée réelle. On assiste à un phénomène de déconcentration de masse de l'action sociale.

Cette absence de décentralisation ne se justifie pas, à première vue, par l'absence d'un cadre juridique adéquat[1]. L'origine de l'absence de décentralisation est toujours justifiée par le manque de moyens d'action au niveau local. On pense que ceci n'est pas uniquement la cause. Le cadrage juridique de la décentralisation et les textes réglementaires assurant sa mise en place, sont défaillants quant à l'assurance d'un engagement dans un processus de décentralisation territoriale.

Le problème des moyens financiers est aussi persistant. La répartition des richesses locales est d'une hétérogénéité conséquente. Le décalage entre les moyens des collectivités et les responsabilités en matière de fourniture des services publics locaux, a une implication majeure sur la capacité des collectivités sous munies de moyens à construire une action locale.

Le découpage administratif, fait de manière peu étudiée, est l'un des principaux facteurs ayant conduit à cette répartition inégale des ressources locales[2], et à l'émergence du phénomène de pauvreté communale[3].

La décentralisation, en général, et la décentralisation de l'action sociale en particulier, restent un discours théorique, loin d'être vérifié sur le terrain.

I- 2 : Du point de vue d'efficacité :

En étudiant les résultats de notre enquête, l'efficacité de l'action sociale menée au niveau local, s'avère limitée. On ne peut écarter les apports de cette action quant au bien-être apporté à une certaine catégorie sociale telles que :

- ✓ L'aide alimentaire ;
- ✓ L'assurance d'un minimum de revenu aux démunis et handicapés ;
- ✓ L'assurance sociale et l'accès gratuit aux soins.

Ces éléments se présentent comme des acquis et des points très positifs, mais sont insuffisants pour justifier l'efficacité de l'action. Cette action présente des limites qui influencent considérablement son degré d'efficacité. Elles se résument comme suit :

- La ponctualité de l'action et la non durabilité : en revenant à l'exemple de l'aide alimentaire, celle-ci est concentrée pendant le mois de Ramadhan et durant les onze mois restants de l'année, ces populations sont laissées pour compte.

[1] En prenant en considération les indications des lois 90-08 et 90-09.
[2] AHMEDZAID (M) et BELADJEL (S), « *Logique décentralisatrice et taille optimale des collectivités locales : application aux découpages territoriaux des communes de la Wilaya de Tizi-ouzou* », in. Actes du colloque international : La décentralisation au service du développement local » U.M.M.T.O, Novembre 2004.
[3] Ce phénomène n'est pas propre aux communes de la Wilaya de Tizi-Ouzou. Les données de la carte de pauvreté de l'ANAT, présentées dans le chapitre III, montrent que c'est un phénomène national.

- La logique d'assistanat qui entache cette action et limite son impact positif sur les bénéficiaires ;
- Les défaillances d'ordres organisationnel et fonctionnel des structures chargées de la mise en œuvre de l'action sociale au niveau local ;
- La rareté et la non fiabilité des données statistiques, sur la démarche sociale locale. Un effort, à cet égard, a été concentré, mais le contexte d'organisation locale de l'action et l'absence de critères de mesure adéquats de la pauvreté, se présentent comme une contrainte à l'aboutissement d'une base de données fiables sur la demande sociale locale.
- Le faible échange et concertation entre les deux sphères Publique/Privée, préserve la relation traditionnelle entre l'administration et ses bénéficiaires de l'aide sociale : administrateur- administrés.

L'ensemble de ces facteurs, et d'autres peut être que nous n'avons pas cités, entrave la réalisation de l'objectif d'efficacité de l'action sociale locale (décentralisée) ou localisée (déconcentrée).

I- 3 : Du point de vue de l'équité :

Nous avons déjà souligné que notre étude de l'action, du point de vue de l'équité, s'est basée sur les conditions d'accès aux services sociaux et donc, le degré d'accessibilité à ces derniers. Nous avons constaté alors, que la disponibilité de ces services, était limitée pour deux raisons :

- La définition centralisée des quotas d'aide ;

- La faible disponibilité services sociaux locaux au niveau des communes, faute de moyens ou faute d'initiatives.

A ceci s'ajoutent également :

- l'uni-modalité des actions, qui limite l'action aux dispositifs centraux avec des actions locales accessoires, qui vont dans le même objectif que l'action centrale et déconcentrée. La variété et la diversité des services ne sont pas assurées. Nous sommes devant deux grands types d'aide : les pensions (pension handicapés, AFS) et l'aide financière en contrepartie d'activités au niveau des entités publiques (IAIG, ESIL, TUP-HIMO…etc) ;

- la rigidité des conditions d'accès.

L'équité ne peut être, alors, considérée comme une finalité réalisée.

En mettant en liaison ces conclusions avec le cadre théorique de l'action sociale locale, nous aboutissons au cadre correctionnel suivant :

II- Vers une solution pour rétablir les finalités d'efficacité et d'équité :

Les pistes, que nous proposons ci-dessous, peuvent contribuer, dans leur mise en œuvre pratique, à une amélioration de l'efficacité et de l'équité de l'action sociale au niveau local.

II- 1 : Le renforcement des capacités locales :

Les capacités à renforcer ne sont pas uniquement en termes de prérogatives institutionnelles, mais doivent être comprises également en termes de moyens d'action, tous moyens confondus. Ce renforcement permettrait d'abord, une adaptation entre l'offre et la demande des services sociaux[1]. Ceci grâce à la proximité entre les populations concernées et la structure chargée de la fourniture de ces services. Elle permettra, également, une meilleure appréhension des phénomènes de pauvreté, d'exclusion sociale, par le biais de la connaissance du nombre de populations en besoin de protection sociale et la classification de leurs besoins.

Les capacités locales doivent être clairement définies et les champs d'action de chaque collectivité également.

Ce transfert de compétences ne doit pas sous entendre, un retrait total, de l'Etat. Ce dernier doit encadrer et réguler l'action d'éviter des déséquilibres territoriaux en matière de services sociaux fournis.

II-2 : Le ciblage et le contrôle de ressources :

L'objectif de cette action se présente sous deux formes :

- L'assainissement des bénéficiaires en évitant au maximum les indus bénéficiaires[2] ;
- La réalisation du meilleur rapport coût/efficacité.

A ce titre, ESSAMA-NSSAH indique que : *« dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, le ciblage des interventions telles que subventions ou bons alimentaires, est considéré comme un bon moyen d'améliorer le rapport 'coût - efficacité' (c'est-à-dire ce que coûte à l'Etat un niveau de prestation donné). La formulation d'un programme ciblé, comporte trois éléments :*

1. La définition d'un critère d'admissibilité ;

2. L'identification des admissibles ;

3. La prestation des services à ceux qui sont admis ou programmés »[3].

[1] GREFFE (X), « Economie des politiques publiques », op.cit, p.365-366.
[2] Ou le détournement de l'aide, tel que le caractérise GREFFE (X), dans son ouvrage « La Politique sociale, étude critique ».
[3] ESSAMA.NSSAH (B), « Inégalité, pauvreté et bien-être social », éd. De Boeck, 2002, p. 86.

Cette nécessité de ciblage se justifie par l'ampleur des dépenses qu'engendre l'action sociale. Une ampleur qui n'est pas souvent traduite par une efficacité de l'action. Chose que nous avons constatée pour l'action déconcentrée qui mobilise des fonds importants mais dont l'efficacité est limitée.

L'auteur ajoute dans ce contexte que : *« outre que les coûts directs ayant trait au niveau d'intervention, il faut prendre en considération les coûts de transactions produits par des asymétries d'informations de types de sélection adverse, si le pauvre et le non pauvre le travail attractif. On risquerait donc d'admettre des non pauvres dans un programme conçu pour les pauvres »*[1].

Cependant, il est nécessaire de souligner que le ciblage ne se met pas en œuvre facilement. Il s'agit de mécanisme très sophistiqué où l'implication de l'échelon local est indispensable.

II- 3 : La gestion intégrée et l'introduction de l'approche de développement social est indispensable :

La gestion intégrée ne suppose pas uniquement un traitement des problèmes sociaux dans leurs diverses dimensions, mais aussi une organisation coordonnée de l'action. Ceci suggère :

- ✓ Une approche globale dans le traitement des problèmes sociaux, en associant toutes leurs dimensions (économiques, sociales, culturelles …) ;
- ✓ L'organisation horizontale des acteurs : ceci implique une nécessité d'une gouvernance sociale locale. L'action sociale doit être construite dans le cadre d'un processus de coordination et de concertation entre l'ensemble des acteurs concernés par ces actions. Le rôle des collectivités locales serait un rôle d'impulsion et d'animation[2]. Les retombées seront à la fois d'ordre d'efficacité, d'équité et d'efficience économique.

C'est un objectif difficile à réaliser, dans le contexte algérien, mais faisable si l'on procède à :

- ✓ La réforme des modes de gestion, en passant de l'administration des affaires locales au management local ;
- ✓ La formation des cadres locaux aux nouvelles techniques de gestion, et surtout à la communication ;

[1] ESSAMA.NSSAH (B), « Inégalité, pauvreté et bien-être social », éd. De Boeck, 2002, p. 86.
[2] « Collectivité animatrice », une notion empruntée à GREFFE (X), dans « Economie des politiques publiques », op.cit.

- ✓ L'éducation locale, en initiant une culture de participation réciproque à la prise en charge de la demande sociale locale ;
- ✓ La réhabilitation et la formalisation de la solidarité publique et privée.

Voilà donc comment se présente, de manière assez synthétique, la solution pour une meilleure efficacité et équité de l'action sociale locale. Nous la résumons dans la notion de « Gouvernance sociale locale », propre à nous. Elle porte en elle, selon notre vision, tous les paramètres d'une action territorialisée, intégrée et ciblée.

III- Les limites et les difficultés de la recherche :

Nous avons choisi de terminer notre analyse par la présentation des limites de notre recherche, dans la finalité d'ouvrir de nouvelles pistes et suggestions de recherche.

Nous sommes dans l'obligation, de signaler que les paramètres d'évaluation, que nous avons choisis pour évaluer l'action sociale au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou, sont tirés de nos différentes lectures théoriques et des bilans d'évaluation de l'action sociale, de certains pays occidentaux ; il s'agit notamment des travaux de l'Observatoire de l'Action Sociale Décentralisée (ODAS-France) et des travaux d'évaluation de l'action sociale locale en suisse. On peut donc soulever ici, le problème de l'inadaptabilité de ces paramètres utilisés avec le contexte algérien. Tout de même, nous avons fourni un effort considérable sur ce plan. A chaque fois, nous avons essayé de remanier ces méthodes d'évaluations et de les adapter aux réalités des collectivités enquêtées. De ce point de vue, nous pensons qu'il est nécessaire de réfléchir sur des indicateurs d'évaluation sociale appropriés à la réalité algérienne.

D'autre part, la taille limitée de l'échantillon de communes étudiées et de l'échantillon des bénéficiaires des dispositifs (IAIG et ESIL), réduit le potentiel de généralisation des résultats obtenus.

Nous pensons que le domaine de l'action sociale, en général et l'action sociale locale, en particulier doit faire l'objet d'une recherche assez profonde ; ceci, en actualisant régulièrement les préoccupations de la recherche, non seulement, avec l'évolution scientifique dans le domaine mais aussi, avec les contextes socioéconomique, politique, et organisationnel de l'action.

On termine par la présentation des difficultés rencontrées lors de la recherche, elles se présentent comme suit :

- ✓ Large inscription théorique du thème, tenant à plusieurs disciplines (économie, sciences politiques, sociologie...) ;

- ✓ Difficultés de terrain qui se résument en trois points :
  - le contact pas toujours évident avec les fonctionnaires de l'administration. Il se présente sous formes d'hésitations dans la transmission de l'information[1] ;
  - le contact difficile avec les bénéficiaires qui présentaient une forme de peur à répondre ;
  - les données numériques et statistiques qui sont éparses et quelques fois contradictoires.

Nous pensons que jusque-là nous avons pu présenter, de manière synthétique les apports et les limites de notre recherche.

L'étude réalisée, dans le cadre de cette section, confirme que la dimension de développement social local, n'est pas parfaitement prise en considération par l'action publique dans le domaine. L'excès de centralité et la faible initiative locale, sont les raisons principales de cet échec à construire une action locale s'inscrivant dans une dimension de développement social local. Nous pesons que, c'est une situation assez critique surtout que la population locale, est en besoin persistant de ce type d'action. L'émergence d'un tel type d'action, n'est pas impossible, compte tenu des prédispositions sociales, dans ce sens.

[1] Nous pesons qu'il est nécessaire de construire une passerelle permanente entre l'université et les collectivités publiques, pour la promotion de la recherche dans le domaine de la gestion publique.

Conclusion du chapitre :

A titre de conclusion, on peut dire que finalement la place des collectivités locales n'est pas aussi importante que ce que prévoient les textes législatifs et réglementaires. L'action sociale locale comme l'action publique locale n'a pas encore connu d'expansion. Plus de quinze années après la mise en œuvre des lois sur la décentralisation, le rôle des collectivités locales dans la gestion des affaires locales, restent confinées aux fonctions très classiques : état civil, application des lois de la république, etc. Les politiques publiques locales et la politique d'action sociale locale, restent une supposition théorique de faits non vérifiés sur le terrain.

Ainsi, la part des dépenses d'action sociale dans les dépenses budgétaires des communes et de la Wilaya de Tizi-Ouzou, nous démontre la faible importance de cette action au niveau locale. Les dépenses locales sont plus absorbées par les rémunérations du personnel et les dépenses d'équipements. L'action déconcentrée quant à elle, demeure la seule action consistante et constante, et l'action locale, une action assez accessoire.

L'omniprésence de l'Etat au niveau local et le degré très faible de décentralisation sont aussi confirmés. Les éléments ci-dessus, nous laissent entendre qu'on ne peut pas réellement aviser l'existence d'une politique d'action sociale locale. Ainsi, comme nous l'avons présenté au second chapitre de ce travail, cette action est donc, une action « territorialisée » et non pas une action « territoriale ».

L'enquête réalisée à travers un échantillon représentatif de collectivités territoriales de la Wilaya de Tizi-Ouzou et l'exploitation des résultats, nous aident à lever le voile sur le terrain pratique de l'action sociale locale en Algérie. Cette réalité explicite l'importance du poids des entités déconcentrées par rapport aux entités décentralisées. Elle met, également, en exergue les limites de l'efficacité et de l'équité de l'action sociale locale.

Conclusion générale

La réalisation de l'efficacité et de l'équité dans l'intervention publique, impose le respect de certaines règles d'action, dans le cadre de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques. Malgré le caractère évolutif de ces deux notions, leur mise en corrélation avec un domaine d'action donné, nous permet de mieux les cerner. Ainsi dans le domaine de l'action sociale, nous pensons que l'efficacité de cette action se manifeste par la prise en charge des personnes en besoin d'aide sociale de manière à leur permettre une certaine indépendance et leur permettant d'accéder à des conditions de vie assez descente. Cet objectif doit être mesurable de manière quantitative pour enlever toutes les ambiguïtés qui peuvent se poser. L'équité, de sa part, est liée aux conditions d'accès à l'aide qui ne doivent pas être trop restrictives. Ces questions sont très importantes et méritent, à notre point de vue, plus d'étude et d'affinement. L'objectif serait celui d'aboutir à une critériologie ou une définition des paramètres quantitatifs autant que qualitatifs servant à mesurer le niveau de réalisation de ces deux finalités, chose qui n'est pas affinée dans le domaine de l'évaluation de l'action sociale.

Quant à la réponse à notre problématique, nous pensons que les éléments de réponses contenus dans ce travail donnent un jugement assez valide sur ces questions d'évaluation de l'efficacité et de l'équité de l'action sociale locale. Ainsi, nous définissons le niveau de l'efficacité de l'action sociale des collectivités étudiées comme faible. Cette réponse est justifiée par :

- ✓ La ponctualité de l'action dans ses deux dimensions : consistance financière et effet durable ;
- ✓ Action subsidiaire face à la taille de l'intervention étatique ;
- ✓ Un phénomène de pauvreté communale, pas souvent réel mais qui contribue à l'affaiblissement des dépenses locales d'action sociale ;
- ✓ Les moyens humains, dont disposent les services communaux d'action sociale, manquent de formation dans le domaine de l'intervention sociale ; la composite en générale de ces bureaux comprend : un technicien en informatique, une secrétaire et un agent polyvalent.

Tous ces éléments appuient encore une fois notre hypothèse de départ. Du point de vue de l'équité, elle s'avère aussi très discutable faute de planification centrale du nombre de bénéficiaires qui met une grande partie des personnes éligibles en position d'attente.

L'action sociale locale étudiée par ce travail, ne répond pas à l'approche séquentielle des politiques publiques. Les étapes de l'élaboration de cette action ne répondent pas à celles prévues par l'analyse séquentielle. L'action se présente, dans ce cas, comme une réponse urgente à des problèmes sociaux qui n'ont pas été objet d'étude et de recherche de solutions les plus adéquate. L'évaluation de l'action sociale locale est, de sa part, absente des processus d'action étudiés.

L'action sociale en Algérie, est aussi fondée sur le principe de l'assistanat. Les dispositifs à l'action sociale, dont bénéficient les catégories fragiles de la société, font d'eux des assistés qui attendent à chaque fin de mois, l'indemnité qui leur sera versée par l'Etat. En principe, l'intervention sociale doit être fondée sur les finalités d'insertion et d'autonomisation des personnes à aider plus qu'à assister.

Cette politique sociale mobilise des fonds de financement très importants, mais à une efficacité et efficience limitées. Ceci est dû à la privilégiature de l'aide financière par rapport à d'autres modèles d'aide moins coûteux et plus efficaces ; fondés sur l'accompagnement et la prévention. C'est la démarche théorique du développement social. De plus, l'inadaptation des dispositifs d'action sociale avec les besoins réels des populations assistées, demeurent le deuxième facteur, qui limite l'efficacité de l'action sociale. Ceci, est dû aux critères utilisés pour la définition de la pauvreté et du besoin social qui ne sont pas très rigoureux. On retourne, alors, à la problématique des indicateurs sociaux et de leur interprétation, les chiffres ne cachent-ils pas des pauvres derrière eux? La redéfinition de la pauvreté est une nécessité première, pour mieux identifier les besoins, les catégories à aider et les modes d'intervention.

Au niveau territorial, l'action sociale territoriale et de proximité connaît un démarrage absolument timide. De 1990 à nos jours, aucun développement ne se remarque dans l'intervention. Le rôle des collectivités territoriales demeure, celui, de l'exécution des programmes nationaux.

C'est ainsi, que nous pensons qu'une reconstruction de la politique d'action sociale est indispensable. Il faut reconstruire pour moins de gaspillage des fonds publics qui pourront servir au développement et pour plus d'efficacité en se basant sur les principes de coordination et de solidarité locale.

Si, l'on se demande alors, quelle est l'issue pour arriver à la réalisation des finalités citées ci-dessus? On répondra que la réhabilitation des principes et des pratiques de l'économie sociale et solidaire est une issue pour mieux agir et mieux prendre en charge les populations dans le besoin. En effet, l'économie sociale entraînera l'action dans une démarche d'insertion et d'autonomisation et la fera éloigner autant que possible de la démarche d'assistanat qui pèse tant sur les budgets publics sans que les problèmes initiaux soient résolus, donc sans efficacité sur l'usager, ce qui remet en cause cette politique publique. C'est pour cela que l'appel à la mobilisation de tous les acteurs publics et privés est nécessaire pour reconstruire l'intervention sociale dans une visée de développement durable des territoires.

A ce titre, on peut dire dans un premier lieu, que dans un contexte tel que celui étudié où la solidarité n'est pas du tout étrangère mais une pratique ancrée dans nos valeurs depuis longtemps, la solidarité en elle-même est toujours pratiquée. Le problème, qui se pose, est celui de l'organisation de cette solidarité. Une meilleure coordination, entre les deux sphères : publique et privée, est une action primordiale pour promouvoir l'action sociale de développement.

En second lieu, dépasser dans la pratique de la solidarité le soutien psychologique, les subsides financiers et alimentaires qui sont aussi nécessaires mais qui doivent être accompagnés par des mesures d'autonomisation. Penser économique et social en même temps est nécessaire.

On termine en soulignant la nécessité d'une plus grande prise en charge du social pour la réalisation du développement durable. Dans l'analyse de l'agenda 21, ses principes reposent sur la conciliation censée heureuse sur un territoire, d'une triple finalité : croissance économique, protection de l'environnement et progrès social. Sur le terrain, au concret, force est de constater, que le pilier économie est surdimensionné et que l'environnement est en voie de développement. Le social restant le parent pauvre de triptyque, celui dont la place, reste vide[1].

Cette conclusion s'applique au contexte algérien où la reconsidération du social est indispensable et ceci ne peut se faire que par une promotion de la participation collective avec plus d'encadrement et d'organisation de l'action sociale au niveau local.

[1] LORTHIOIS (J), « Pour un développement doux », in. Territoires, n° 438, 2003, p.40.

Index des tableaux:

Tableau n° 01 : Typologie des biens collectifs 20
Tableau n° 02 : Distinction Etat-providence Beveridgien et Bismarckien 43
Tableau n° 03 : Dates d'introduction des assurances sociales obligatoires 44
Tableau n° 04 : Les trois régimes de l'Etat-providence 46
Tableau n° 05 : Classement des Etats-providence en terme de « démarchandisation » 46
Tableau n° 06 : Les concepts clés de la protection sociale 50
Tableau n° 07 : Critères de (dé) ou centralisation 61
Tableau n° 08 : Comparaison synthétique des principes d'égalité et d'équité 69
Tableau n° 09 : Les compétences sociales : entre Etat et collectivités locales. 77
Tableau n° 10 : Comparaison : action sociale/développement social. 90
Tableau n° 11 : Les trois types d'organisation économique 99
Tableau n° 12 : Estimation des seuils de pauvreté (1988-1995) 108
Tableau n° 13 : Indice global de la pauvreté en Algérie par régions 110
Tableau n° 14 : Calcul de l'I.D.H 112
Tableau n° 15 : Evolution de l'I.D.H en Algérie sur 25 ans 113
Tableau n° 16 : Evolution de l'IPH-1 en Algérie 114
Tableau n° 17 : Evolution du PIB (1965-1985) en milliards de DA 117
Tableau n° 18 : Evolution de l'emploi (milliers) 117
Tableau n° 19 : Evolution de l'espérance de vie à la naissance (en %) 118
Tableau n° 20 : Evolution du taux de mortalité infantile (en %) 118
Tableau n° 21 : Variations annuelles du PIB (1986-1995) 121
Tableau n° 22 : Evolution globale de l'indice des prix à la consommation 121
Tableau n° 23 : Evolution du fond de soutien des prix (1991-2000) 122
Tableau n° 24 : Evolution du chômage (1989-2000) 122
Tableau n° 25 : Evolution du PIB (2000-2005) 127
Tableau n° 26 : Variations de l'Indice Global des Prix à la consommation 127
Tableau n° 27 : Taux de chômage 2000-2007 127
Tableau n° 28 : Evolution des emplois créés par les dispositifs publics. 132
Tableau n° 29 : Classement des communes de la Wilaya de Tizi-Ouzou selon le pourcentage de population en besoin de protection sociale. 156
Tableau n° 30 : La répartition des commues de la Wilaya de Tizi-Ouzou, selon le degré de développement et le taux de population en besoin de protection sociale. 159
Tableau n° 31 : Echantillon de communes réparties selon leur situation géographique 160
Tableau n° 32 : Evolution du Filet social selon le nombre de bénéficiaire (1999-2007). 166
Tableau n° 33 : Evolution du filet social en matière de dépenses (en DA) 167
Tableau n° 34 : Evolution de la pension pour Handicapés 100% (1999-2007) 168
Tableau n° 35 : Infrastructures sociales au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou. 169
Tableau n°36 : Evolution du nombre d'emplois créés dans le cadre du dispositif ESIL au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou 170
Tableau n° 37 : Evolution du nombre d'emplois créés dans le cadre du dispositif TUP-HIMO au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou. 170
Tableau n° 38 : Evolution des projets «blanche-Algérie » au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou. 171
Tableau n° 39 : Evolution des emplois créés dans le cadre des CPE 172
Tableau n° 40 : Evolution des crédits accordés au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou 172
Tableau n° 41 : Dépenses de fonctionnements et dépenses de solidarité au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou. 175
Tableau n° 42 : Place de l'action sociale dans le budget de la Wilaya de Tizi-Ouzou. 175
Tableau n° 43 : Place de l'action sociale dans le budget Communal (1999-2003-2006) 177

Tableau n° 44 : Participation citoyenne à l'action sociale communale 187
Tableau n° 45 : Répartition des enquêtés par âge et par sexe 189
Tableau n° 46 : Durée de suffisance de l'aide 190
Tableau n° 47 : Répartition des dépenses financées par l'aide 191
Tableau n° 48 : Souhaits d'aides exprimés par les enquêtés 192
Tableau n° 49 : Nombre d'associations et orientation globale de leurs activités 195
Tableau n° 50 : Etablissements spécialisés gérés par le mouvement associatif 196
Tableau n° 51: Répartitions des handicapés par type d'handicape et le nombre d'adhérents aux associations 197
Tableau n° 52 : Evolution des projets de développement communautaire 198

Index des figures:

Figure n° 01 : Les catégories de la protection sociale 50
Figure n° 02 : L'action publique, fonction publique 65
Figure n° 03 : Les douze facteurs clés du lieu social dans les territoires 88
Figure n° 04 : Démarche d'étude de l'ANAT 110
Figure n° 05 : Composante du budget social de la nation 123
Figure n° 06 : Organigramme DAS 145

Index des graphiques:

Graphique n° 01 : Domaine de validité du critère de Pareto 12
Graphique n° 02 : Répartition des ressources et égalité 13
Graphique n° 03 : Centralisation et perte de bien être 57
Graphique n° 04 : Répartition des communes de la Wilaya de Tizi-Ouzou selon le pourcentage de Population en Besoin de Protection Sociale 158
Graphique n° 05 : Représentation des différentes catégories de populations en besoin de protection sociale recensées par rapport à la population de la wilaya. 164
Graphique n° 06 : Représentation des différents types d'handicap par rapport à la population handicapée au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou. 168

Index des cartes:

Carte n° 01 : Répartition géographique des communes objet de l'échantillon…… 161
Carte n° 02 : Représentation géographique des communes selon le taux de population en besoin de protection sociale…… 162
Carte n° 03 : Premières poches de pauvreté de la Wilaya de Tizi-Ouzou……. 165

Index des sigles et des abréviations

ABC : Activités pour les besoins collectifs

ADS : Agence de développement social

AEP : Assainissement et eau potable

AFS : Allocation forfaitaire de solidarité

ANAT : Agence nationale d'aménagement du territoire

APC : Assemblée populaire communale

APW : Assemblée populaire de Wilaya

BCAS : Bureau communal de l'action sociale

CENEAP : Centre national d'études et d'analyses pour la planification

CNES : Conseil national économique et social

CPE : Contrat de pré emploi

CT : Collectivité territoriale

DAS : Direction de Wilaya de l'action sociale

DC : Développement communautaire

DSL : Développement social local

ESIL : Emploi salarié d'initiative locale

ESS : Economie sociale et solidaire

IAIG : Indemnité pour activité d'intérêt général

IDH : Indice de développement humain

IPH : Indice de pauvreté humaine

LSMS : Linving standard measurment study

OMS : Organisation mondiale de la santé

ONS : Office national des statistiques

PAIS : Prime d'activité d'insertion sociale

PAS : Programme d'ajustement structurel

PCD : Programmes communaux de développement

PIB : Produit intérieur brut

PID : Prime d'insertion des diplômés

PNUD : Programme des nations unies pour le développement

PPDR : Plan pour le développement rural

PPDRI : Plan pour le développement rural intégré

PSD : Programme sectoriel de développement

PSRE : Programme de soutien à la relance économique

TUPHIMO : Travaux d'utilité publique à haute intensité de main d'œuvre

Bibliographie

Ouvrages :

- AUTES (M), *« Les nouvelles politiques locales »*, Cahier lillois, éd. L'Harmattan, 2001, 272p.
- BARODOS-FELTORONY (N), *« Comprendre l'économie sociale et solidaire : théorie et pratique »*, co-éd. Chronique sociale couleurs livres, 159p.
- BENACHENHOU (A), *« Algérie, la modernisation maîtrisée »*, co-éd. CB et hydrogène, 2004, 151p.
- BICHOT (J), *« Economie de la protection sociale »*, éd. Armand Colin, 1992, 333p.
- BÜRGENMEIER (B), *« Plaidoyer pour une économie sociale »*, éd. Economica, Paris, 1990.
- CASTEL (R), *« L'insécurité sociale : qu'est ce qu'être protégé ?»*, éd. Le seuil et la république des idées, 2003, 93p.
- CROZET (Y), *« Analyse économique de l'Etat »*, éd. Armand Colin, 1991, 192p.
- DENEUIL (P.N) et LAROUSSI (H), *« le développement social local et la question des territoires »*, éd. L'Harmattan, 2006, 271p.
- DERYCKE (P.H) et GILBERT (G), *« Economie publique locale »*, éd. Economica, Paris, 1988.
- DESTREAU (B), *« Mesure et démesure de la pauvreté »*, éd. Karthala, 2002.
- DUPONT (X), GREFFE (X), PFLEINGER (S), *« Financer l'économie sociale »*, éd. Economica, 1983.
- ESSAMA-NSSAH (B), « *Inégalité, pauvreté et bien être social* », éd. De Boeck, 2000, 228p.
- ESPLUZES (A), *« Les services publics »*, éd. Dalloz, Paris, 2001.
- ESPING-ANDERSON (G), *« Les trois mondes de l'Etat-providence : essai sur le capitalisme moderne »*, éd. PUF, 1999,310p.
- FOIRY (J.P), « *Analyse économique de la décision publique* », éd. Hachette, 1997, 178p.
- FONTANEL (J), *« Evaluation des politiques publiques »*, éd. OPU, Grenoble, 2005, 92p.
- GELINER (O) et PALEYRON (E), *«La nouvelle économie du 21^{éme} siècle : liberté, équité, solidarité »*, éd. Economica, 2000, 206p.
- GILLIS (M) et Al., *« Economie du développement »*, 2ème éd, traduction de la 4ème édition américaine, éd. De Boeck, 1998, 784p.
- GRABA (H), *« Les ressources fiscales des collectivités locales algériennes »*, éd. ENAG Alger, 2000.
- GREEFE (X), *« Economie des politiques publiques »*, éd. DALLOZ, paris, 1997, 582p.
- GREFFE (X), *« Territoire en France : les enjeux économiques de la décentralisation »*, éd. Economica, Paris, 1984, 304p.
- GREFFE (X), *« La politique sociale : analyse critique »*, éd. PUF, 1975, 254p.
- GREFFE (X), *« L'impôt des pauvres »*, éd. Dunod, 1978.

- GUESNIER (B) et LE MAIGNON (C), *« Connaissance, solidarité, création : le cercle d'or des territoires »*, éd. L'Harmattan, 2006, 299p.
- HUTEAU (G), *« Sécurité et politique sociales »*, éd. Armand colin, 2001.
- JARRET (M-F) et MAHIEU (F-R), *« Economie publique, théorie économique de l'interaction sociale »*, éd. Ellipses, 1998,126p.
- JOINLAMBERT (M.T), *« Politiques sociales »*, éd. Dalloz, 1994,570p.
- LAMBERT (T), *« Egalité et équité »*, éd. Economica, 1999.
- MAHIOU (A) et HENRY (R), *« Où va l'Algérie ? »*, éd. Karthala-Irema, 2003,384p.
- MENY (X) et THOENIG (J-C), *« Politiques publiques »* éd. PUF, 1998, 391p.
- MERRIEN (F.X), PARCHET (R) et KERNEN (A), *« l'Etat-social : une perspective internationale »*, éd. Armand Colin, 2005, 441p.
- MASSARDIER (G), *« Politiques et actions publiques »*, éd. Armand Colin, 2003, 302p.
- MONDOLFO (P), *« Conduire le développement social »*, 2ème éd. Dunod, 2006, 271p.
- MONNIER (J.F) et Al, *« Dynamique économiques de l'équité »*, éd. Economica, 1999, 342p.
- MULLER (P), *« Les politiques publiques »*, éd. PUF, 1993,127p.
- MULLER (P) et SUREL (Y), *« Analyse des politiques publiques »*, éd. Montchrestien, 1998, 156p.
- NAVES (P), DEFALVARD (H) et Al, *« Economie politique de l'action sociale »*, éd. Dunod, 2006, 313p.
- PANDAVEN (C), *« Economie des décisions publiques »*, éd. Vuibert, 1994,256p.
- PAUGAM (S), *« La disqualification sociale »*, éd. PUF, 2éme édition, 2002, 256p.
- PEQUEUR (B), « *Le développement local pour une économie des territoires* », éd. Syros, 2006.
- POTIER (V) et BENCIVENGA (M), *« Evaluation des politiques locales »*, éd. Le moniteur, 2005, 197p.
- RAHMANI (CH), *« Les finances des communes Algériennes »*, éd. CASBAH Alger, 2002.
- ROSANVALLON (P), *« La nouvelle question sociale : repenser l'Etat-providence »*, éd. Du seuil, 2éme édition, 1995, 223p.
- SEN (A), *« Ethique et économie »*, éd. PUF, 2éme édition, 2002, 364p.
- SEN (A), *« Un nouveau modèle économique : développement, justice, liberté »*, éd. Odile Jacob, 2003, 479p.
- SEN (A), *« Repenser l'inégalité »*, éd. Du seuil, 2000, 281p.
- TEISSERENC (P), *« Les politiques de développement local : Approche sociologique »*, éd. Economica, 1994.
- TEULON (F), *« Le rôle économique et social de l'Etat »*, éd. Ellipses, 2000.
- WATCHER (S), « *Politique publique et territoires* », éd. L'Harmattan, 1999, 187p.
- WEBER (L), *« L'Etat acteur économique »*, éd. Economica, 3éme éd. 1997.

- WOLFELS PERGER (A), *« Economie publique »*, éd. PUF, 1995, 490p.

Textes législatifs et réglementaires :

- Constitution Algérienne (1996).
- Loi n° 90-08 du 07 avril 1990, relative à la commune, JORA N° 15 du 11 avril 1990, pp. 420-434.
- Loi n° 90-09 du 07 avril 1990, relative à la wilaya, JORA N° 15 du 11 avril 1990, pp. 434-445.
- Loi n° 90-31 du 04 décembre 1990 relative aux associations, JORA N° 53 du 05 décembre 1990, pp.14-38.
- Décret exécutif n° 90-143, du 22 mai 1990 portant dispositif d'insertion professionnelle des jeunes et définissant le statut du délégué à l'emploi de jeunes (JORA N° 21 du 23-05-1990).
- Décret exécutif n° 90-295 du 06 octobre 1990, modifiant et complétant le décret exécutif N° 90-143 du 22 mai 1990 portant dispositif d'insertion professionnelle des jeunes et définissant le statut du délégué à l'emploi de jeunes (JORA N° 43 du 10-10-1990).
- Décret exécutif n° 96-471 du 18/12/1996, fixant les règles d'organisation et de fonctionnement des services de l'action sociale de Wilaya, JORA N° 83 du 25/12/1996, pp. 17-18.
- Décret exécutif n°97-327 du 09/09/1997, portant attribution du Ministre de la solidarité nationale et de la famille, JORA N° 60, du 10/09/1997, pp.4-6.
- Décret exécutif n°01-317 du 16/10/2001, portant attribution du Ministre de l'action sociale et de la solidarité nationale, JORA N° 61, du 10/09/1997, pp.13-15.
- Décret exécutif n°03-107 du 05/03/2003, portant attribution du Ministre de l'emploi et de la solidarité nationale, JORA N° 60, du 10/09/1997, pp.4-6.
- Décret présidentiel n° 08-09, du 27 janvier 2008 conférant au Ministre de la Solidarité Nationale le pouvoir de tutelle sur l'agence de développement social, JORA n° 5 du 30/01/ 2008, p. 4.
- Décret Exécutif n° 08.10 du 27/01/2008 modifiant le Décret exécutif n° 04.14 du 22/01/2004, portant création et fixant les statuts de l'Agence de Gestion du Micro-Crédit, JORA n° 05 du 30/01/2008, p. 4.
- Décret exécutif n° 08-45 du 03/02/2008, relatif au comité national de solidarité, JORA n° 07 du 10/02/2008, pp. 16-19.
- Décret exécutif n° 08-383 du 05/12/2007, fixant les attributions du ministère de la solidarité nationale, JORA n° 77 du 09/12/2007, pp. 11-12.
- Arrêté interministériel du 29 septembre 1998, fixant les missions du bureau communal de l'action sociale, JORA N° 78 du 21/10/1998, pp. 10-11.

Revues et articles :

- AGOSTINO (S) et TROMBERT (G), *« Redistribution des revenus »*, in. Cahier français N° 279, Janvier 1997.
- AHMED ZAID-CHERTOUK (M), « *Le développement local à travers une analyse critique des finances communales de la wilaya de Tizi-Ouzou* », Revue de l'Université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou, mars 2007, pp. 10-30
- BELMIHOUB (M-C), « *Rapport sur les innovations dans l'administration et la gouvernance dans les pays méditerranéens : cas de l'Algérie »*, Avril 2004, fichier PDF.
- BENHABIB (M-K), « *Conférence nationale sur la pauvreté et l'exclusion : la protection et l'intégration socioéconomique des catégories vulnérables »*, in. La revue du CENEAP n°22 : « La pauvreté en Algérie : Evolution et tendances », Alger 2001, pp 31-36.
- CATHELAIN (M.A), « De nouveaux outils de développement », in. Territoires N° 104, 2002, p.111.
- CASTEL (O), *« De l'économie sociale à l'économie solidaire »*, FSE, université de Rennes, 2003, disponible sur www.ami.monde-diplomatique.fr/article250.html.
- DUPANT (G), *« La notion d'équité : deux références classiques : Arisot et Rawls »*, in. Politique et philosophie permanente disponible sur www.com.revue.org
- EUZEBY (A), *« Quelle théorie de la justice sociale ? »*, in. Problèmes économiques, N° 2-838 du 07/01/2004, pp. 14-20.
- EWALD (F), *« Société assurantielle et solidarité »*, in. Problèmes économiques, N° 2.801-2.802, 19-26 mars 2003, pp. 1-6.
- FONROJET (S), *« Territoires et nouvelles compétences. L'organisation territoriale, quelle répartition des compétences »*, in. Cahiers français, N° 318, 2004, pp. 22-26.
- FODOU (O), « *Gestion partagée et développement communautaire en Afrique noire : Association citadines et modernisation rurale au Cameroun* », in. Cahiers d'outre-mer, N° 221-2003, disponible sur www.com.revue.org/document909.html.
- GOMEZ-ACEDO (F) et PRADES (J), « *Mondragon, un holding de coopératives face à la mondialisation* », 2005, disponible sur : www.univ-tlse2.fr/cerises.
- KATTOULAS (V), *« Les failles de l'aide sociale au Japon »*, in. Revue Problèmes économiques, N° 2.672 du 05/07/2000, pp. 15-16.
- KELKOUL (M), *« La pauvreté en Algérie et les problèmes d'approche »*, in. La revue du CENEAP n° 22 : « La pauvreté en Algérie : Evolution et tendance, Alger 2001, pp. 21-30.
- KOUIDRI (M), *« Du développement à l'assistance. La pauvreté dans les discours et politiques économiques en Algérie (1962-1998) »*, in « Dynamiques de la pauvreté en Afrique du Nord et ai Moyen Orient », (collectif), éd. Karthala, 2004, pp.457-491.
- LAGANIER (R) et Al., *« Le développement durable face au territoire : éléments pour recherches pluridisciplinaires »*, disponible sur www.developpementdurable.revues.org

- LEBECHE (R), *« Le filet social : instrument de lutte contre la pauvreté »*, in. La revue du CEPEAP n° 22 : « La pauvreté en Algérie : Evolution et tendance », Alger 2001, pp. 63-82.
- LEFEBRE (R), *« Rhétorique de la proximité et mise de la représentation»*, in. Cahiers lillois, « Les nouvelles politiques locales », éd. L'harmattan, 2001, pp. 42-117.
- LIASSINE (M), *« De l'indépendance aux années quatre-vingt : Les stratégies de développement de l'Algérie »*, in. Revue Problème économique, N° 2-844 du 18/02/2004, pp. 24-32.
- LORTHIOIS (J), « *Pour un développement doux* », in. Territoires, n° 438, 2003, p.40.
- MAKBOUL (E-H), *« Pour une approche dynamique et durable de la lutte contre les phénomènes de la pauvreté et de l'exclusion »*, in. La revue du CEPEAP n° 22 : « La pauvreté en Algérie : Evolution et tendance », Alger 2001, pp. 5-20.
- MARIC (M), *« Egalité et équité : l'enjeu de la liberté »*, in. Revue française d'économie, N° 03, 1996, pp. 95-125.
- MONSANTI (D), *« Le Développement Social Local : une catégorie au service du changement »*, in. Recherche et Prévision, « Intervention sociale », n°81, 2005, pp. 19-28.
- MUSETTE (M-S), *« L'exclusion sociale : une nouvelle théorie du social* », in. Cahiers du CREAD, n°55/2001, pp. 43-50.
- PLIER (B), *« L'évolution des car de l'intervention sociale en France »*, in. Territoires, n° 1-04, 2002, p.31.
- Revue *« Economie et management »*, N° 02 :« pauvreté et coopération », 2003.
- Revue *« politiques et management public »*, N ° 03/05.
- Revue des dépenses publiques, *« À la recherche d'un investissement public de qualité »*, Volume I, document de la Banque Mondiale (groupe pour le développement socio économique, régions Moyen Orient et Afrique du Nord), Août 2007, 154p.
- Revue des dépenses publiques, *« À la recherche d'un investissement public de qualité »*, Volume II, document de la Banque Mondiale (groupe pour le développement socio économique, régions Moyen Orient et Afrique du Nord), Août 2007, 154p.
- SGARD (J), *«Brésil : Pauvreté, inégalité et politiques sociales »*, in. Problèmes Economiques, N° 2-844, 18 février 2004, pp. 1-4.
- TAIB (E), *« Enjeu de décentralisation en Algérie »*, in. La revue du CENEAP, N° 25, 2002.
- TAIB (E), « *Territoires, territorialité et participation dans la commune algérienne »*, in. Collectif « *La revanche des territoires* », éd. l'Harmattan, Paris, 1999, pp. 169-192.
- TAIB (E), « *Acteur institutionnel au développement local* », non paru.

Communications :

- ADDA (A) et ASSARADJ (I), *« PME et SPL du développement au développement durable »,* in. Actes du colloque international : Gestion durable des territoires. Développement local et solidaire, regards croisés. U.M.M.T.O, Octobre 2007
- AHMEDZAID (M) et BELADJEL (S), « *Logique décentralisatrice et taille optimale des collectivités locales : application aux découpages territoriaux des communes de la Wilaya de Tizi-ouzou* », in. Actes du colloque international : La décentralisation au service du développement local » U.M.M.T.O, Novembre 2004.
- AHMED ZAID-CHERTOUK (M), « *Conflits de gouvernance locale : l'organisation sociale traditionnelle face à l'organisation territoriale du droit positif en Kabylie (Algérie)* », Colloque international ***Gouvernances et transactions sociales***, CRESS, Université March Bloch, Strasbourg, 4-5 décembre 2003.
- AHMED ZAID-CHERTOUK (M), « *Gestion des collectivités locales algériennes : Des déséquilibres latents à la nécessité d'un mode de gouvernance efficace. Application aux communes de la wilaya de Tizi-Ouzou* », Communication au colloque international, Développement local, gouvernance et réalité de l'économie nationale, MCLDL, Université de Mascara, avril 2005.
- AHMED ZAID-CHERTOUK (M)**, «** *Prédispositions culturelles et mécanismes actuels de l'économie sociale et solidaire en Algérie* », Communication au colloque international : L'économie solidaire : champs théoriques et pratiques, Tlemcen, 21-22 novembre 2005.
- AHMED ZAID-CHERTOUK (M), « *Le développement local à travers une analyse critique des finances communales de la wilaya de Tizi-Ouzou* », Contribution aux JE sur le Partenariat entre l'université et son environnement socio-économique, UMMTO, 28-29 juin 2005.
- AHMED ZAID-CHERTOUK (M) et AMIRI (D), « *Le rôle de la sécurité sociale dans le financement des hôpitaux : Application au secteur sanitaire de Larbaa Nath Irathen* », colloque international : Réformes hospitalières dans les pays à revenus intermédiaires, Béjaia, 13-15 novembre 2006.
- AHMED ZAID-CHERTOUK (M) et AHMED ZAID (S-M), « *La mise en oeuvre des réseaux de santé en Algérie : instrument d'aide à l'efficacité et à la réduction des dépenses publiques de santé* », colloque international Réformes hospitalières dans les pays à revenus intermédiaires, Bejaia, 13-15 novembre 2006.
- AHMED ZAID (M) et AMARI (R), EPPL**, «** *Les modes de solidarité locale inter et intra communales dans le contexte algérien : illustration par le cas des collectivités locales de la wilaya de Tizi-Ouzou »*, Colloque international Gestion durable des territoires, Développement local et solidaire : Regards croisés, octobre 2007.

- AHMED ZAID (M) & BOULIFA (Y), EPPL, « *Les formes d'organisation de l'économie sociale et solidaire : des formes latentes aux formes actuelles* », Colloque international Gestion durable des territoires, Développement local et solidaire : Regards croisés, HCFAUR n°2005-18/UHA-UMMTO, 28-29 octobre 2007.
- AHMED ZAID (M) et BELADJAL (S), EPPL, *« Développement territorial et dynamique spatiale : le PSRE contribue-t-il au lancement d'une dynamique spatiale ? »,* Colloque international : *Gestion durable des territoires, Développement local et solidaire : Regards croisés*, HCFAUR n°2005-18/UHA-UMMTO, 28-29 octobre 2007.
- AHMED ZAID-CHERTOUK (M), « *De la solidarité traditionnelle à la solidarité institutionnalisée : une transition mal consommée. Cas de la Kabylie* », Contribution au Centre de Recherches en Sciences Sociales de l'UMB, Strasbourg, 2007.
- AHMED ZAID-CHERTOUK (M), **«** *Prédispositions sociales traditionnelles et limites des dispositifs institutionnels de l'action sociale territoriale en Algérie* », Contribution au 27ème Congrès du CIRIEC, Innovation et Management. Les réponses aux grands défis des entreprises de l'économie publique, sociale et coopérative, Séville, septembre 08.
- ANOUAR (C-C) et SAIDI (T), *« Economie Solidaire et lutte contre l'exclusion : cas de l'Algérie »,* in. Actes du colloque international : Gestion durable des territoires. Développement local et solidaire, regards croisés. U.M.M.T.O, Octobre 2007.
- BARKA (Z) et BOUMEDIENE (H), *« la crises des finances locales en Algérie », in. Actes du colloque international : La décentralisation au service du développement local* » in. Actes du colloque international : La décentralisation au service du développement local », U.M.M.T.O, Novembre 2004.
- BELMIHOUB (M-C), « *Réforme institutionnelle et gouvernance locale »,* in. Actes du colloque international : La décentralisation au service du développement local » U.M.M.T.O, Novembre 2004.
- BELMIHOUB (M-C), *« Les Réformes économiques au Maghreb : la gouvernance à l'épreuve de l'autoritarisme* », in. Actes du colloque international « gouvernance et démocratisation au Maghreb » organisé par la Fondation Euro Arabe de hautes études de Grenade (janvier 2008).
- BELLAREDJ (F), *« L'incubateur d'entreprises sociales : l'innovation sociale au service des territoires »*, in. Actes du colloque international : Gestion durable des territoires. Développement local et solidaire, regards croisés. U.M.M.T.O, Octobre 2007.
- BENAMARA-SAÏT (K) et AHMED ZAÏD (M), *« L'intervention sociale et l'action sociale des collectivités territoriales algériennes »*, in. Actes du colloque international : « Intervention sociale, regards croisés », Université A. MIRA Bejaia, juin 2007.
- BENAMARA-SAÏT (K) et AHMED ZAÏD (M), *« Réflexion sur le rôle de la solidarité locale dans le développement social : illustration à travers l'action sociale associative au*

niveau de la wilaya de Tizi-Ouzou », in. Actes du colloque international : Gestion durable des territoires. Développement local et solidaire, regards croisés. U.M.M.T.O, Octobre 2007.

- OUFRIHA (F-Z), « *La décentralisation des politiques publiques en Algérie : Un instrument au service d'une plus grande efficacité ?* », in. Actes du colloque international : La décentralisation au service du développement local » U.M.M.T.O, Novembre 2004.
- POIROT (J), *« La contribution de l'ESS au développement durable des territoires : approche par les capacités »*, in. Actes du colloque international : Gestion durable des territoires. Développement local et solidaire, regards croisés. U.M.M.T.O, Octobre 2007
- STOESSEL-RITZ (J), *« Dynamiques de développement local et solidaire et vivre ensemble en Kabylie »,* in. Actes du colloque international : Gestion durable des territoires. Développement local et solidaire, regards croisés. U.M.M.T.O, Octobre 2007.
- TAIB (E), *« Société civile en Algérie »*, ENA, Colloque international sur la gouvernance.

Rapports et Divers :

- Actes de la rencontre nationale sur les cellules de proximité « *l'élan de solidarité un acte de citoyenneté* », Sidi Fredj, les 13 et 14 octobre 1997.
- Agence de développement social, manuel des procédures, 1997.
- Annuaire de la Wilaya de Tizi-Ouzou, DPAT, 2006.
- BAD, *« Rapport sur le développement en Afrique »*, 2005.
- Bilan des activités de la direction de l'action sociale de la wilaya de Tizi-Ouzou, années : 1999-2007.
- Carte sociale de la Wilaya de Tizi-Ouzou, DAS, 2007.
- DAFLON (B), *« introduction aux finances publiques (Cours) »*, 2005, disponible sur le site : www.unifr.CH
- Recueil de textes régissant les programmes sociaux gérés par l'ADS, édition juin 2001.
- Rapports du CNES sur le développement humain en Algérie, années : 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 et 2006.
- Rapport du CNES : regard sur l'exclusion, ces des personnes âgées et de l'enfance privée de famille. 17éme cession.
- Rapport du CNES : stratégie nationale de développement économique et social, 1996.
- Rapports ODAS (disponible sur le site www.ODAS.net) :

* décentralisation de l'action sociale : bilan et perspectives ;

* dépenses nette d'action sociale départementale : les principaux enseignements de l'année 2000 : stabilité pour le présent, inquiétude pour l'avenir.

- Cours de Mme AHMED ZAID, ***Economie Publique Locale***, PG Economie Publique Locale et Gestion des collectivités Locales, année 05-06.

- Cours de Mme AHMED ZAID, ***Economie des Finances Locales***, PG Economie Publique Locale et Gestion des collectivités Locales, année 05-06
- Séminaire ***Evaluation des Politiques Publiques Locales,*** PG Economie Publique Locale et Gestion des collectivités Locales, année 05-06.

Mémoires de Magister:

- AMIMER (A), (2003) : *« Essai d'évaluation des effets des réformes économiques sur les politiques sociales de l'Etat : Cas de la Wilaya de Bouira »,* mémoire de Magister sous la direction du Pr. M-C AINOUCHE, Université A-M de Bejaia.
- BOUDA (A), (2005) : *« Essai d'évaluation des dispositifs publics de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale à partir du cas de la wilaya de Bejaia »*, mémoire de Magister sous la direction du Pr. A-M DJENANE, Université A-M de Bejaia.
- MOULAI (K), (2005) : *« Les contraintes à l'action publique locale : approche en termes de décisions financières communales, cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou* », mémoire de Magister sous la direction de Mr. Y. BENABDALLAH, UMMTO.

Sites Internet :

- www.ons.dz
- www.cg.gov.dz
- www.com.revues.org
- www.developpementdurable.revues.org
- www.louvaindededeveloppement.org
- www.cnes.dz
- www.dz.undp.org
- www.unifr.ch
- www.webupmfgrenoble.fr
- www.ladocumentationfrançaise.com

Annexes

Université Mouloud MAMMERI de Tizi-Ouzou

Faculté des Sciences Economiques et de Gestion

Département des Sciences Economiques

Post- Graduation /option : « Economie Publique Locale et Gestion des Collectivités Locales»

Questionnaire

« adressé aux communes »

Ce questionnaire s'inscrit dans le cadre de l'enquête servant la réalisation d'un mémoire de Magister en sciences économiques, dans l'option citée ci-dessus. Le mémoire en cours de réalisation porte sur le thème : « ***contribution à l'étude de l'efficacité et de l'équité de l'action sociale des collectivités territoriales algériennes : Application aux collectivités territoriales de la Wilaya de Tizi-Ouzou. ».***

L'objectif de notre enquête est de rechercher les paramètres d'évaluation de l'action sociale des collectivités territoriales. Ceci nous permettra de définir le niveau d'efficacité et d'équité dans lequel intervient l'action sociale locale. L'enquête nous aidera également dans l'identification des lacunes et des contraintes que connaît l'action sociale dans sa mise en œuvre, afin d'en tirer après analyse, un cadre correctionnel.

L'intérêt de notre étude est celui de contribuer aux travaux visant à mieux connaître la situation dans laquelle évolue l'action des collectivités territoriales, sur le plan organisationnel fonctionnel, financier et humain.

Dans une démarche purement scientifique nous espérons trouver à travers ce questionnaire les réponses à nos préoccupations quant à l'efficacité et l'équité de l'action sociale des collectivités territoriales algériennes. De ce fait, nous vous prions de bien vouloir répondre aux questions avec un maximum de clarté.

L'anonymat vous est systématiquement garantie, puisqu'il n'y a pas lieu de citer vos références personnelles ni sur le questionnaire, ni sur tout autre document. Nous vous remercions pour votre collaboration.

I- Identification de la commune :

1-Votre commune est située dans une zone de:

☐ Côte
☐ Vallée et plaine
☐ Montagne

2- Votre commune est classée commune :

☐ Urbaine
☐ Semi urbaine
☐ Rurale

3- La distance qui sépare la commune du chef lieu de Wilaya :

☐ Inférieure à 20 Km
☐ Entre 20 et 50 Km
☐ Supérieure à 50 Km

4- Le nombre d'habitants de la commune est :

☐ Inférieur à 20 000
☐ Entre 20 000 et 50 000
☐ Supérieur à 50 000

5- Votre commune est financièrement classée comme commune :

☐ Riche
☐ Pauvre

6- À quel niveau est estimé le ratio communal de richesse de votre commune?

- …….

7- À quel niveau est estimé le taux de pauvreté dans votre commune (précisez l'année)?

-……

8- À quel niveau est estimé le taux de chômage dans votre commune (précisez l'année)?

-……

II- Organisation et le fonctionnement de la commune :

1- Pensez-vous que l'organigramme de votre commune est adapté aux missions qui lui sont conférées :

☐ Parfaitement
☐ Peu
☐ Pas du tout

2- Y a-t-il des services que vous souhaitez créer afin de répondre aux missions de la commune ou satisfaire des besoins particuliers exprimés par les citoyens?

☐ Oui
☐ Non

3- Si c'est oui, lesquels ?

- …….
- …….
- …….

4- La répartition des tâches entre le P/APC et le secrétaire général est-elle suffisamment claire selon vous ?

☐ Oui

☐ Non

5- Si c'est non, citez-nous les cas de confusion ?

- …….
- …….
- …….

6- Les prérogatives du P/APC dans la gestion des affaires locales sont-elles, selon vous ?

☐ Trop étendue

☐ A la mesure du poste

☐ Restreintes

7- Si vous pensez que les prérogatives des P/APC sont restreintes, précisez les domaines où il est question d'élargir les prérogatives du P/APC :

- …….
- …….
- …….

8- La répartition des tâches entre les services de la Wilaya et la Commune est-elle claire, selon vous ?

☐ Oui

☐ Non

9- Si c'est non, citez les cas de confusion :

- …….
- …….
- …….

10- Selon vous, la commune peut-elle mener une politique publique locale ou construire une action communale avec les prérogatives institutionnelle, les moyens humains et matériels dont il dispose ?

☐ Oui

☐ Non

11- Si c'est non, citez les contraintes :

- …….
- …….
- …….

III- Organisation et fonctionnement du service communal des affaires sociales :

1- Pensez-vous que l'organigramme du service communal des affaires sociales est adapté aux prérogatives conférées à la commune sur le plan social ?

☐ Oui
☐ Non

2- Les moyens matériels dont dispose ce service sont-ils suffisants pour exercer les fonctions qui lui sont conférées ? ☐ Oui
☐ Non

3- Si c'est non, donnez des exemples de manque de moyens matériels :

- ……
- …….
- …….

4- Sur le plan humain, le service communal des affaires sociales est, selon vous, en situation de :

☐ Sureffectif
☐ Sous-effectif
☐ Effectif « équilibré »

5- Citez les profils de formation du personnel exerçant dans ce service :

- ……. - ……
- ……. - ……
- ……. - ……
- ……. - ……

6- Avez-vous procédé à l'installation du bureau communal de l'action sociale crée par le Décret Exécutif n°96-471 du 18/12/1996 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement des services de l'action sociale de Wilaya et dont les missions ont été fixées par l'Arrêté interministériel du 29/09/1998?

☐ Oui
☐ Non

7- Si c'est oui, veuillez indiquer la date de son installation : -……..

8- Si c'est non, citez les motifs :

- …….
- …….

9- Ce bureau procède t-il au recensement des personnes démunies, vulnérables et des personnes handicapées, nécessitant une aide sociale de l'Etat ?

☐ Oui
☐ Non

10- Si c'est oui, citez les moyens et les critères par lesquels vous jugez que les personnes sont nécessiteuses de l'aide publique:

- ……
- …….
- …….
- ……
- …….

11- 8- Si c'est non, citez les motifs d'absence d'enquête:

- …….
- …….
- …….

12- Les relations que le bureau de l'action sociale entretient avec la Direction de Wilaya de l'Action Sociale est, selon vous, de type :

☐ Procédures hiérarchiques
☐ Coordination dans le traitement des dossiers
☐ Concertation pour prise de décision
☐ Autres, préciser :……..

13- Les relations que le bureau de l'action sociale entretient avec la cellule de proximité est, selon vous, de type :

☐ Procédures hiérarchiques
☐ Coordination dans le traitement des dossiers
☐ Concertation pour prise de décision
☐ Autres, préciser :……..

14- La commission communale des affaires sociale et culturelle apporte à la commune, dans la gestion des affaires sociales, une aide sur le plan :

☐ Décisionnel (aide à la délibération)
☐ Informationnel
☐ Aucun apport
☐ Autres, préciser :……..

15- L'action sociale initié au niveau local est-elle, selon vous, à comparer avec dispositif de solidarité nationale :

☐ Mieux adapté aux besoins des nécessiteux
☐ Ponctuelle et limitée
☐ Contribue à combler les lacunes du dispositif national

IV- De l'auto-évaluation de l'efficacité et de l'équité de l'action sociale locale :

1- L'évaluation de l'action sociale menée par vous services, se fait sous la forme de :

- ☐ Bilan physique annuel
- ☐ Suivi des moyens humain et matériel mis à la disposition du service
- ☐ Enquête auprès des bénéficiaires de l'action
- ☐ Autres, préciser :……

2- Pour évaluer l'efficacité de l'action sociale locale, faut-t-il s'intéresser, selon vous, à:

- ☐ La consistance des moyens mis en place :
  - ☐ Moyens financiers
  - ☐ Moyens matériels
  - ☐ Moyens humains
- ☐ La comparaison entre les objectifs initiaux et les résultats obtenus
- ☐ L'évolution positive du nombre de personnes touchées :
  - ☐ Par rapport à l'année précédente
  - ☐ Par rapport à la demande
- ☐ L'effet de l'aide sur le bénéficiaire
- ☐ Autres, préciser :……

3- Pour évaluer l'équité de l'action sociale locale faut-il s'intéresser, selon vous, au :

- ☐ Pourcentage de la population touchées par à rapport à la demande
- ☐ Critères de sélection des bénéficiaires de l'aide
- ☐ Autres, préciser :……

4- L'action sociale menée par vos services est, selon vous :

- ☐ Parfaitement efficace
- ☐ A efficacité limitée
- ☐ Pas du tout efficace

5 – Si la réponse est négative, veuillez citer les contraintes à l'efficacité :

- ……
- …….
- …….

6- L'action sociale menée par vos services est, selon vous :

- ☐ Parfaitement équitable
- ☐ A équité limitée
- ☐ Pas du tout équitable

7 – Si la réponse est négative, veuillez citer les contraintes à l'équité :

- ……
- …….
- …….

8- Pensez-vous qu'il faut donner plus d'importance à l'évaluation de l'efficacité et de l'équité de l'action sociale locale ?

☐ Oui
☐ Non

9- Si c'est oui, pensez-vous que cette évaluation permettrait une :

☐ Amélioration de l'efficacité et de l'équité de l'action
☐ La correction de l'action sociale locale
☐ La réorientation de la démarche nationale d'aide sociale fondée sur l'assistanat
☐ Autres, préciser:……

V- Le degré de participation des citoyens dans la mise en œuvre de l'action sociale locale :

1- Les séances de délibération communales sont normalement publiques sauf pour l'examen des cas disciplinaire des élus et les questions liées à la sécurité et au maintien de l'ordre public (art.19 de loi 09-08, relative à la commune). Les citoyens assistent t-ils aux séances de délibération ?

☐ Oui
☐ Non

2- Si c'est oui, par quel moyen sont-ils informés ?

☐ Affichage
☐ Autres, préciser :……

3- Dans le cadre de la mise en place de l'action sociale communale existe-t-il une autre forme de participation citoyenne ?

☐ Oui
☐ Non

4- Si c'est oui, avec quel type d'organisation se fait-elle ?

☐ Association à caractère social
☐ Association à caractère religieux
☐ Comité de village/de quartier
☐ Autres, préciser :……

5- La participation au processus de l'action sociale communale est-elle :

- ☐ Sollicitée par la commune
- ☐ Revendiquée par les organisations citoyennes

6- quel est l'objectif de cette participation ?

- ☐ Le rapprochement avec les nécessiteux
- ☐ La collecte de l'information
- ☐ L'orientation de la décision
- ☐ L'animation et la mise en œuvre de l'action
- ☐ Autres, préciser :……

7- Cette participation est :

- ☐ Formalisée par des réunions régulières avec ces organisations
- ☐ Formalisée par des réunions à l'occasion de certaines fêtes nationales ou religieuses
- ☐ Formalisée par la participation à la délibération communale
- ☐ Se fait de manière non formalisée (verbale ou autres…)

Merci d'avoir accepté de répondre à notre questionnaire

Université Mouloud MAMMERI de Tizi-Ouzou

Faculté des Sciences Economiques et de Gestion

Département des Sciences Economiques

Post- Graduation /option : « **Economie Publique Locale et Gestion des Collectivités Locales.** »

Questionnaire

« Adressé aux bénéficiaires de l'IAIG et ESIL »

Ce questionnaire s'inscrit dans le cadre de l'enquête servant la réalisation d'un mémoire de Magister en sciences économiques, dans l'option citée ci-dessus. Le mémoire au cours de réalisation porte sur le thème : « ***contribution à l'étude de l'efficacité et de l'équité de l'action sociale des collectivités territoriales algériennes : Application aux collectivités territoriales de la Wilaya de Tizi Ouzou. ».***

L'objectif de notre enquête est de rechercher les paramètres de l'évaluation de l'action sociale des collectivités territoriales. Ceci nous permettra de définir le niveau d'efficacité et d'équité dans lequel intervient l'action sociale locale. L'enquête auprès des bénéficiaire nous aidera à évaluer l'apport effectif de l'aide sociale afin d'identifier les lacunes que présente le dispositif publique d'action et d'aide sociale et d'envisager, après analyse, un cadre correctionnel.

L'intérêt de notre étude est, dans un premier lieu, celui de contribuer aux travaux visant à mieux connaître la situation dans laquelle évolue l'action des collectivités territoriales, sur le plan organisationnel fonctionnel, financier et humain. Dans un second lieu nous visant l'évaluation de la situation sociale dans laquelle évolue la catégorie sociale des personnes dites dans le besoin de l'aide publique.

Dans une démarche purement scientifique nous espérons trouver à travers ce questionnaire les réponses à nos préoccupations quant à l'efficacité et l'équité de l'action sociale des collectivités territoriales algériennes. De ce fait, nous vous prions de bien vouloir répondre aux questions avec un maximum de clarté.

L'anonymat vous est systématiquement garantie, puisqu'il n'y a pas lieu de citer vos références personnelles ni sur le questionnaire, ni sur tout autre document. Nous vous remercions pour votre collaboration.

I- caractéristiques générales du bénéficiaire :

1- Age : /__/__/ans 2- Sexe : ☐ Masculin ☐ Féminin

3- Situation familiale : ☐ Célibataire ☐ Marié (é)

4- Nombre de personne à charge : /__/__/

5- Qualification professionnelle (diplôme) : …….

6- Durée de la situation de chômage : /__/__/

7- Durée de la perception de l'indemnité : ☐ De 01 à 02 ans
☐ Entre 02 et 05 ans
☐ Plus de 05 ans

8- Fonction exercée :……..

9- Commune de résidence : ……

II- Des apports de l'aide :

1- Qu'est ce qui vous empêche de trouver un emploi fixe ?

☐ Absence de qualification professionnelle ☐ Absence d'opportunités

☐ Handicap physique ☐ Autres, préciser :……..

2- Votre revenu vous suffit-t-il pour couvrir vous besoins quotidiens ?

☐ Oui ☐ Non

3- Si c'est non, pouvez-vous fixer la fourchette de jours où vous avez des difficultés :

☐ Moins de 05 jours par mois ☐ De 10 à 15jours

☐ De 05 à 10 jours ☐ Plus de 15 jours

4-Quels sont les besoins prioritaires auxquels vous subvenez grâce à cette indemnité ?

☐ Alimentation ☐ Habillement

☐ Transport ☐ Habitation (location)

☐ Santé

5- Exercez-vous une autre activité afin d'améliorer votre revenu financier ?

☐ Oui ☐ Non

6- Si c'est oui, quel type d'activité vous exercez ?

☐ Travailler la terre ☐ Travail à domicile

☐ Elevage d'animaux ☐ Autres, préciser : …….

7- En qualifiant votre situation comme situation de crise, alors vous êtes en manque de quoi ?

-…….

-…….

-…….

8- Etes vous satisfait de l'aide publique ?

☐ Parfaitement ☐ Peu ☐ Pas du tout

- Justifiez votre choix :……....

…….

……

……

9- En dehors de l'indemnité que vous percevez régulièrement, à quel type d'aide souhaitez-vous avoir accès ?

☐ Aide sanitaire ☐ Aide en formation

☐ Aide et accompagnement pour la recherche d'un emploi

☐ Aide et accompagnement psychologique

☐ Autres, préciser :……..

10- Si on vous donne le choix, quel type d'aide sociale vous souhaitez avoir pour sortir de votre situation de crise ?

-……

-……

-……

III- Lien social et mise en œuvre de l'indépendance vis-à-vis de l'aide :

1- Entretenez-vous des contactes réguliers, avec :

☐ Famille ☐ Amis ☐ Voisins

2- Dans le cadre familial, qui contribue à l'amélioration de votre situation financière ?

☐ Père ☐ Mère ☐ Frère ☐ Sœur ☐ Epoux (se) ☐ Enfants

3- En dehors du soutien financier, pour quel soutien vous faites appel à votre famille ou autres ?

-……..

-……

-……

4- En cas de problème que vous ne pouvez pas résoudre au sein de votre famille, à qui faites-vous appel ?

☐ Amis ☐ Voisin ☐ Association ☐ Comité de Village/de quartier

3- Pour quel type de soutien vous faites appel à ces organisations ?

-……..

-……

-……

Merci d'avoir accepté de répondre à notre questionnaire

Communes et Daïras	Population (Est° 2006)	Densité (Hab/km)	Situation Géographique	Ratio de richesse (DA/hab)	Degrés de développement[226]	Population Handicapée	Ménages démunis	Autres catégories en besoin de protection sociale[227]
Tizi Ouzou	140 952	1 377	Vallée et pleine	4 216	1er rang	3 017	750	4 280
Total Daïra	**140 952**	**1 377**	/	**4 216**	/	**3 017**	**750**	**4 280**
Ain El Hammam	20 147	523	Haute montagne	970	3ème rang	502	542	1 769
Akbil	10 880	294	Massif du Djurdjura	697	5ème rang	422	559	1 283
Abi Youcef	8 535	506	Haute montagne	45	5ème rang	243	292	351
Ait Yahia	18 746	357	Haute montagne	177	5ème rang	437	310	1 263
Total Daïra	**58 308**	**402**	/	**502**	/	**1 604**	**1 703**	**4 666**
Azazga	35 683	463	Vallée et pleine	2 730	1er rang	480	407	1 723
Freha	27 592	403	Vallée et pleine	691	1er rang	495	185	643
Ifigha	8 735	186	Montagne	140	5ème rang	164	261	1 313
Zekri	3 822	43	Montagne	333	5ème rang	72	72	299
Yakourene	13 257	167	Montagne	245	3ème rang	143	90	601
Total Daïra	**89 089**	**247**	/	**1 381**	/	**1 354**	**1 015**	**4 579**
Azeffoun	17 920	141	Côtière	1 516	2ème rang	183	107	184
Aghribs	15 917	244	Arrière pays côtier	324	5ème rang	178	178	1 329
Akerrou	6 045	145	Montagne	88	5ème rang	108	80	293
Ait Chafaa	4 133	48	Côtière	869	5ème rang	61	62	287
Total Daïra	**44 015**	**138**	/	**828**	/	**530**	**427**	**2 093**

[226] Cette classification a été faite par la Direction de la Planification et de l'Aménagement du Territoire de la Wilaya de Tizi Ouzou (DPAT/2003), en tenant compte des caractéristiques suivant : taux d'urbanisation ; le budget communal ; le taux d'activité ; l'alimentation en eau potable et en gaz de ville ; taux de scolarisation ; l'infrastructure sanitaire ; branchement au réseau téléphonique.

[227] Les personnes en besoin de protection sociale englobent, dans ce cas, les catégories suivantes : démunies non assurés sociaux ; malades chroniques de plus de 18ans sans revenus ; personnes en détresses (SDF, personnes âgées sans revenus et sans soutien familiale, jeunes en danger morale de 6 à 18 ans, femmes en détresse). Ces données ont été recueillies dans la carte sociale de la Wilaya de Tizi Ouzou, réalisée en 2007.

Communes et Daïras	Population (Est° 2006)	Densité (Hab/km)	Situation Géographique	Ratio de richesse (DA/hab)	Degrés de développement	Population Handicapée	Ménages démunis	Autres catégories en besoin de protection sociale
Béni Douala	24 055	686	Montagne	277	3ème rang	936	568	3 680
Ait Mahmoud	9 921	386	Montagne	176	5ème rang	157	221	693
Béni Aissi	8 958	422	Montagne	572	4ème rang	209	143	535
Béni Z'menzer	13 835	682	Montagne	216	5ème rang	312	399	1 518
Total Daïra	**56 769**	**555**	/	**176**	/	**1 614**	**1 331**	**6 426**
Béni Yenni	6 823	199	Haute montagne	833	4ème rang	154	200	198
Iboudrarène	6 518	201	Massif du Djurdjura	123	5ème rang	162	137	425
Yataféne	4 965	311	Haute montagne	544	5ème rang	113	262	240
Total Daïra	**18 306**	**221**	/	**502**	/	**432**	**599**	**863**
Boghni	37 943	737	Dépression de Draa El Mizan	927	1er rang	356	427	1 233
Assi Youcef	17 483	665	Massif du Djurdjura	85	5ème rang	302	366	544
Bounouh	11 345	420	Haute montagne	334	5ème rang	212	389	374
Mechtras	12 193	702	Dépression de Draa El Mizan	356	3ème rang	368	621	1 609
Total Daïra	**78 964**	**647**	/	**567**	/	**1 238**	**1 803**	**3 760**
Bouzguène	28 617	398	Montagne	325	4ème rang	546	567	1 727
Béni Zikki	4 432	215	Haute montagne	281	5ème rang	112	64	328
Illoula Oumalou	15 610	310	Haute montagne	194	5ème rang	276	96	828
Idjeur	12 426	172	Haute montagne	129	5ème rang	254	322	680
Total Daïra	**61 085**	**291**	/	**249**	/	**1 188**	**1 049**	**3 563**

Communes et Daïras	Population (Est° 2006)	Densité (Hab/km)	Situation Géographique	Ratio de richesse (DA/hab)	Degrés de développement	Population Handicapée	Ménages démunis	Autres catégories en besoin de protection sociale
D.Ben Khedda	34 927	1 045	Vallée du Sébaou	2 192	1er rang	544	254	2 810
Sidi Namane	9 655	229	Vallée du Sébaou	496	3ème rang	188	180	741
Tadmait	24 776	389	Vallée du Sébaou	426	1er rang	323	58	949
Tirmitine	20 559	625	Montagne	267	4ème rang	352	159	1 510
Total Daïra	**89 917**	**522**	/	**1 095**	/	**1 407**	**651**	**6 010**
D. El Mizan	44 793	554	Dépression de Draa El Mizan	587	1er rang	643	1 139	4 216
Ain Zaouia	20 157	354	Dépression de Draa El Mizan	177	3ème rang	115	246	607
Frikat	15 206	394	Haute montagne	123	5ème rang	227	202	1 097
A. Yahia Moussa	22 620	360	Montagne	231	5ème rang	747	653	3 145
Total Daïra	**102 776**	**430**	/	**352**	/	**1 732**	**2 240**	**9 065**
L.Nath Irathen	31 133	793	Haute montagne	641	2ème rang	702	494	1 557
Ait Agouacha	3 993	152	Haute montagne	538	5ème rang	197	229	412
Irdjen	14 856	700	montagne	308	2ème rang	285	93	833
Total Daïra	**49 982**	**576**	/	**495**	/	**1 184**	**816**	**2 802**
Iferhounen	16 583	503	Haute Montagne	252	4ème rang	333	182	447
Illillten	10 504	391	Massif du Djurdjura	162	5ème rang	326	252	1 210
Imsouhal	7 881	316	Haute montagne	234	3ème rang	217	87	669
Total Daïra	**34 968**	**414**	/	**221**	/	**876**	**521**	**2 326**
Maatkas	36 969	816	Haute montagne	188	4ème rang	459	295	806
S. El Tnine	16 501	791	Haute montagne	419	5ème rang	199	169	641
Total Daïra	**53 470**	**808**	/	**260**	/	**658**	**464**	**1 447**

Communes et Daïras	Population (Est° 2006)	Densité (Hab/km)	Situation Géographique	Ratio de richesse (DA/hab)	Degrés de développement	Population Handicapée	Ménages démunis	Autres catégories en besoin de protection sociale
Makouda	26 358	459	Arrière pays côtier	244	3ème rang	817	486	1 541
Boudjima	17 824	510	Arrière pays côtier	272	4ème rang	255	207	350
Total Daïra	**44 182**	**478**	/	**255**	/	**1 072**	**693**	**1 891**
Mekla	29 868	462	Vallée et Pleine	459	2ème rang	378	695	2 337
Ait Khellili	14 327	583	Montagne	752	5ème rang	432	360	1 487
Souama	12 646	316	Vallée et Pleine	624	5ème rang	222	264	1 309
Total Daïra	**56 841**	**440**	/	**566**	/	**1 032**	**1 319**	**5 133**
Ouacifs	10 786	628	Haute montagne	347	4ème rang	261	279	1 277
Ait Boumahdi	6 731	290	Massif du Djurdjura	106	5ème rang	172	375	1 404
Ait Touddert	10 191	295	Haute montagne	135	5ème rang	137	180	699
Total Daïra	**27 708**	**370**	/	**265**	/	**570**	**834**	**3 380**
Ouadhias	19 906	606	Haute montagne	1 436	2ème rang	631	641	1 588
Ait Bouaddou	15 653	398	Haute montagne	149	5ème rang	208	738	1 549
Tizi N'Tleta	17 740	659	Dépression de Draa El Mizan	87	5ème rang	414	660	1 807
Agouni Gueghrane	12 623	312	Massif du Djurdjura	82	5ème rang	228	121	458
Total Daïra	**65 922**	**472**	/	**505**	/	**1 481**	**2 160**	**5 402**
Ouaguenoun	18 512	465	Vallée et Pleine	320	3ème rang	237	532	3 015
Ait Aissa Mimoun	22 320	615	Arrière pays côtier	226	5ème rang	450	748	2 228
Timizart	33 771	518	Arrière pays côtier	119	5ème rang	436	209	3 097
Total Daïra	**74 603**	**528**	/	**201**	/	**1 123**	**1 489**	**8 340**

Communes et Daïras	Population (Est° 2006)	Densité (Hab/km)	Situation Géographique	Ratio de richesse (DA/hab)	Degrés de développement	Population Handicapée	Ménages démunis	Autres catégories en besoin de protection sociale
Tigzirt	11 589	278	Côtière	2 128	2ème rang	249	166	1 316
Iflissen	16 355	245	Côtière	72	5ème rang	195	242	826
Mizrana	10 579	183	Côtière	179	5ème rang	204	115	577
Total Daïra	**38 523**	**232**	/	**793**	/	**648**	**523**	**2 719**
Tizi Ghennif	32 689	232	Dépression de Draa El Mizan	427	3ème rang	442	1 015	3 358
M'kira	20 982	585	Dépression de Draa El Mizan	147	5ème rang	382	252	739
Total Daïra	**53 671**	**698**	/	**318**	/	**831**	**1 267**	**4 097**
Tizi Rached	19 924	642	Vallée et Pleine	4 506	1er rang	180	132	406
Ait Oumalou	9 937	723	Montagne	247	5ème rang	229	292	914
Total Daïra	**29 861**	**667**	/	**3 089**	/	**409**	**424**	**1 320**

Source : fait par l'auteur à partir de données colletées dans les documents suivants :

- Carte Sociale de la Wilaya (D.A.S 2007)
- Annuaire de la Wilaya de Tizi Ouzou (2006)
- Divers documents (D.P.A.T de la Wilaya de Tizi Ouzou).

Tableau n° 01 : Commune d'Azazga

dépenses / Années	Dép. de fonctionnement	Dép. aide sociale
1999	67 831 332,03	4 534 543,00
2003	153 159 812,85	9 116 470,63
2006	231 647 776,46	8 023 000,00

Tableau n° 02 : Commune d'Idjeur

dépenses / Années	Dép. de fonctionnement	Dép. aide sociale
1999	16 376 268,85	826 800,00
2003	17 355 835,57	1 508 200,00
2006	29 614 891,51	2 600 850,00

Tableau n° 03 : Commune d'Ait Khellili

dépenses / Années	Dép. de fonctionnement	Dép. aide sociale
1999	20 000 000,00	2 000 000,00
2003	30 000 000,00	2 500 000,00
2006	33 367 480,00	2 889 850,00

Tableau n° 04 : Commune de Beni Zikki

dépenses / Années	Dép. de fonctionnement	Dép. aide sociale
1999	10 845 204,61	437 300,00
2003	12 652 939,78	436 750,00
2006	17 919 457, 74	904 800,00

Tableau n° 05 : Commune d'Ait Chaffa

dépenses / Années	Dép. de fonctionnement	Dép. aide sociale
1999	1 130 000,00	80 000,00
2003	19 000 000,00	120 000,00
2006	25 000 000,00	220 000,00

Tableau n° 06 : Commune de Tizi-Ouzou

dépenses / Années	Dép. de fonctionnement	Dép. aide sociale
1999	917 336 145,05	16 195 277,42
2003	655 345 311,16	18 246 800,00
2006	1 189 803 387,88	23 733 591,00

Tableau n° 07 : Commune de Tizi-Rached

dépenses / Années	Dép. de fonctionnement	Dép. aide sociale
1999	191 898 241,50	8 474 820,00
2003	103 063 684,16	7 344 500,00
2006	121 092 643,05	6 508 747,14

Tableau n° 08 : Commune d'Aghribs

dépenses / Années	Dép. de fonctionnement	Dép. aide sociale
1999	21 975 583,95	897 860,00
2003	30 060 412,26	1 117 390,00
2006	53 914 121,17	2 181 852,15

Tableau n° 09 : Commune de Draa El Mizan

dépenses / Années	Dép. de fonctionnement	Dép. aide sociale
1999	63 147 703,01	2 731 520,00
2003	90 635 167,07	3 648 520,00
2006	107 853 474,04	5 756 650,00

Tableau n° 10 : Commune de Boudjima

dépenses / Années	Dép. de fonctionnement	Dép. aide sociale
1999	27 221 808,24	1 332 800,00
2003	29 134 832,06	1 184 459,49
2006	39 112 400,07	1 973 476,25

Tableau n° 11 : Commune de Tadmait

dépenses / Années	Dép. de fonctionnement	Dép. aide sociale
1999	28 686 170,54	1 806 000,00
2003	31 236 277,03	2 352 000,00
2006	47 973 422,00	3 154 350,00

Tableau n° 12 : Commune de Tigzirt

dépenses / Années	Dép. de fonctionnement	Dép. aide sociale
1999	56 493 644,40	620 427,00
2003	58 661 901,93	296 889,96
2006	56 295 348,00	522 000,00

Tableau n° 13 : Commune d'Ain El Hammam

dépenses / Années	Dép. de fonctionnement	Dép. aide sociale
1999	35 848 232,06	729 628,00
2003	40 037 764,64	680 000,00
2006	58 929 978,41	1 984 782,00

Tableau n° 14 : Commune de Tizi Ghennif

dépenses / Années	Dép. de fonctionnement	Dép. aide sociale
1999	34 409 219,63	1 587 102,59
2003	44 301 700,64	/
2006	50 180 435,07	/

Tableau n° 15 : Commune de Beni Z'menzer

dépenses / Années	Dép. de fonctionnement	Dép. aide sociale
1999	18 799 707,00	1 296 620,00
2003	25 531 140,01	1 784 450,00
2006	26 956 902,70	2 369 100,00

Tableau n° 16 : Commune de Beni Douala

dépenses / Années	Dép. de fonctionnement	Dép. aide sociale
1999	31 364 162,20	191 100 ,00
2003	57 204 080,70	690 000,00
2006	56 787 174,54	1 043 834,15

Tableau n° 17 : Commune d'Ait Toudert

dépenses / Années	Dép. de fonctionnement	Dép. aide sociale
1999	23 979 213,11	1 151 141,02
2003	21 293 786,61	852 750,00
2006	25 783 359,91	2 355 421,02

Tableau n° 18 : Commune d'Abi Youcef

dépenses / Années	Dép. de fonctionnement	Dép. aide sociale
1999	26 435 438,00	1 771 150,00
2003	22 667 852,06	1 524 100,00
2006	21 805 254,78	2 250 000,00

Tableau n° 19 : Commune d'Akbil

dépenses / Années	Dép. de fonctionnement	Dép. aide sociale
1999	39 459 814,83	1 455 354,00
2003	23 553 095,23	1 300 000,00
2006	26 768 001,60	1 179 000,00

Tableau n° 20 : Commune de Ouaguenoun

dépenses / Années	Dép. de fonctionnement	Dép. aide sociale
1999	25 784 725,00	350 000,00
2003	27 306 022,31	468 845,89
2006	42 355 395,72	731 027,47

Tableau n° 21 : Commune d'Ain Zaouia

dépenses / Années	Dép. de fonctionnement	Dép. aide sociale
1999	33 817 287,33	839 100,00
2003	36 594 780,03	889 200,00
2006	58 546 883,35	2 655 200,00

Tableau n° 22 : Commune d'Ait Yahia Moussa

dépenses / Années	Dép. de fonctionnement	Dép. aide sociale
1999	33 507 448,77	1 193 300,00
2003	45 107 466,20	1 878 200,00
2006	91 696 659,16	3 832 500,00

Source : Comptes Administratifs, DAL Tizi-Ouzou.